

# Revista Latinoamericana de Política Comparada

Volumen N°. 12 • enero 2017 • ISSN: 1390-4248

12



Centro Latinoamericano de Estudios Políticos

Revista Latinoamericana de  
Política Comparada

ISSN: 1390-4248 • Enero 2017 • Volumen N°. 12

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



# Índice

---

Editorial .....	5-8
PARTE I: PERSPECTIVAS TEÓRICAS	
<b>Building Democracy... Which Democracy? Ideology and Models of Democracy in Post-Transition Latin America .....</b>	<b>11-36</b>
Gerardo L. Munck	
PARTE 2: POSTRANSICIÓN Y DIMENSIONES REGRESIVAS EN AMÉRICA LATINA	
<b>Populismo autoritario y transición regresiva: la dictadura plebiscitaria en la región andina .....</b>	<b>39-69</b>
René Antonio Mayorga	
<b>¿Qué tipo de régimen político impera en los países del Nuevo Constitucionalismo Latinoamericano? Indicaciones desde el caso boliviano .....</b>	<b>71-101</b>
Franz Xavier Barrios Suvelza	
<b>Colombia 1958-1990. Dos transiciones con democratización frustrada en un contexto de violencia .....</b>	<b>103-141</b>
Javier Duque Daza	
<b>El reto de las elites posautoritarias a la democracia mexicana .....</b>	<b>143-157</b>
Soledad Loaeza Tovar	



La consolidación democrática en el Ecuador.  
El sendero de la transformación institucional. . . . . 159-179  
Diego Pérez Enríquez

PARTE 3:  
RESEÑAS BIBLIOGRÁFICAS

State Theory and Andean Politics:  
New Approaches to the Study of Rule . . . . . 183  
Daniela Proaño

Party Politics and Democracy in Europe.  
Essays in honour of Peter Mair. . . . . 184-186  
Ana Sofía Castellanos

Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales:  
Revista de Investigación . . . . . 187-189  
Fernando Chamorro Garcés

A medida que los regímenes dictatoriales fueron quedando atrás y América Latina optó, desde finales de los años setenta, por el retorno a la democracia, buena parte de la atención se concentró en los procesos de transición, sobre todo en aquellos países que optaron por una reforma y transformación institucional.

Luego de que han pasado más treinta años, buena parte de las expectativas que surgieron a partir de este proceso de democratización no se han cumplido. Si en casi todos los países de la región han existido elecciones periódicas (no necesariamente libres, competitivas y justas), esto no ha estado acompañado de la plena vigencia del Estado de derecho, la estabilidad política, el fortalecimiento del sistema de partidos, la plena garantía de derechos y la capacidad de las instituciones para responder a las demandas de sus ciudadanos.

Si el retorno a la democracia implicó también implantar en los países una nueva forma de estructuración de las relaciones Estado-sociedad, donde los partidos políticos jugaran un papel crucial de intermediación, eso se cumplió en parte.

Esto ha llevado a afirmar que tras los procesos de transición en América Latina tenemos en la actualidad “democracias limitadas”, “de baja intensidad”, “procesos de democratización incompletos”, “regímenes híbridos” o “democracias delegativas”.

Pese a que era poco probable la reinstauración de dictaduras militares o regímenes autoritarios, esto se ha dado pero con ciertos matices. Los casos de las repúblicas bolivarianas de Venezuela, Ecuador y Bolivia, pese al argumento extendido de constituir otro tipo de democracia, son ejemplo de regímenes populistas con fuerte vocación autoritaria.

A diferencia de países como Costa Rica, Chile o Uruguay, los cuales se han mantenido dentro de lo que podría concebirse como “poliarquías”, no se aprecia un progresivo avance hacia la consolidación de la democracia sino un proceso caracterizado por transiciones fallidas, ciclos discontinuos de “consolidación” y reinstauraciones autoritarias.

Eso explica que desde aproximadamente el 2000, en el caso de Venezuela, Ecuador y Bolivia se haya dado un desmontaje progresivo de regímenes democráticos representati-

vos y su sustitución, por regímenes autoritarios de tendencias crecientemente dictatoriales. Como sostiene René Enrique Mayorga en el artículo que se incluye en este volumen de la Revista Latinoamericana de Política Comparada, “el legado de la tercera ola de democratización en el área Andina no ha sido el desarrollo, la consolidación o la irreversibilidad de la democracia representativa y constitucional basado en contrapesos institucionales y el Estado de Derecho sino en el retorno —envuelto en un falaz ropaje institucional— del populismo caudillista autoritario bajo formas virulentas y radicales del pasado”.

Estos casos nos llevan a cuestionarios seriamente sobre la formas de “democracia” que han tomado forma en América Latina en este periodo de postransición. Steven Levitsky y Lucan Way, en un artículo publicado recientemente en *Journal of Democracy*, cuestionan la “leyenda” en torno de la recesión de la democracia. Sostienen que, más allá de lo que se puede constatar en la realidad, esa percepción se origina en las “desmedidas expectativas” que los especialistas tienen con respecto a las posibilidades de democratización de los países.

Entonces, ¿deberíamos contentarnos con los relativos avances que hemos tenido en la región, sobre todo en lo que tiene que ver con la “rutinización” de las elecciones y la satisfacción de contar con “democracias electorales”? ¿Con una definición “mínima” de democracia que permita tranquilizar nuestra consciencia pese al apareamiento y, en efecto, “consolidación” en ciertos países de evidentes regímenes autoritarios?

De alguna manera, cada uno de los artículos que se presentan en este número de la Revista se inserta en esta discusión. El texto de Gerardo L. Munck, *Building Democracy... Which Democracy? Ideology and Models of Democracy in Post-Transition Latin America*, da cuenta de uno de esos debates que han continuado luego de las transiciones democráticas de los años ochenta y noventa. Actores opuestos al neoliberalismo cuestionan la concepción preeminente de democracia liberal, resistiendo políticamente y abogando por modelos diferentes.

Es decir, este artículo analiza el vínculo entre la ideología de los actores políticos, las visiones político-ideológicas de oportunidad y la legitimidad de modelos alternativos de democracia. Más específicamente, cómo esa definición o definiciones de democracia son asumidas por ciertos actores de acuerdo a las expectativas de cómo esperan vivir la democracia.

El artículo de René Antonio Mayorga, *Populismo autoritario y transición regresiva: la dictadura plebiscitaria en la región Andina*, centra su análisis en los casos de Venezuela, Ecuador y Bolivia. Para el autor, como también algo se ha mencionado antes, lo sucedido en estos países no solo manifiesta un radical cambio político sino un novedoso patrón de erosión y desmantelamiento de las instituciones democráticas. En función de ello, Mayorga se enfoca en dos aspectos. Primero, en los fundamentos institucionales que llevaron a la conformación de estos regímenes autoritarios. De este modo contrasta su marco teórico con el enfoque de otros especialistas, descartando la posibilidad de que lo sucedido en estos

países se explique como “democracias deficientes o delegativas”, ni tampoco como “regímenes autoritarios competitivos”.

Segundo, en los factores que aparentemente subyacen a la descomposición política y económica de estos regímenes populistas en de Venezuela, Ecuador y Bolivia. Según Mayorga, en un contexto de caída de las materias primas y de recesión global, estos regímenes han entrado en una crisis no meramente episódica sino histórica. La actual coyuntura revelaría su fragilidad histórica como esquemas de poder estables y sustentables. Estos regímenes populistas han quedado atrapados en un ciclo dual de crisis económica y deslegitimación política.

Franz Xavier Barrios, en cambio, en el su artículo ¿Qué tipo de régimen político impera en los países del Nuevo *Constitucionalismo Latinoamericano? Indicaciones desde el caso boliviano*, no se anima a definir en última instancia el tipo de régimen imperante en Bolivia. Eso sí, a partir de un análisis minucioso descarta la posibilidad de un “autoritarismo competitivo” o una “democracia delegativa”, siendo necesario para ello investigar si estos rasgos distintivos que encuentra Barrios en Bolivia podrían ser suficientes como para definir un sub-tipo específico de régimen político.

El texto de Javier Duque Daza, *Colombia 1958-1990: dos transiciones con democratización frustrada en un contexto de violencia*, analiza los cambios de régimen político en estos dos momentos de cambio. El autor constata un doble proceso de transición. Primero, el paso de una dictadura blanda a una democracia limitada, en la que el pacto de las élites jugó un papel clave. Segundo, de una democracia consociacional a una democracia formalmente funcional y estable, aunque deficitaria en sus componentes centrales procedimentales por la presencia de grupos armados ilegales que han afectado a su funcionalidad.

En las dos transiciones que menciona Duque se estructuran democracias de submínimos o subpoliarquías pero con atributos diferentes. La primera condujo a la instauración de una democracia estrecha, limitada y deficitaria; la segunda a un relativo avance democrático, pero con severas limitaciones. Para el autor, ambos procesos son casos de democratización frustrada. Fueron el producto de acuerdos inter-elites sin intervención ni presiones de otros actores sociales, lo cual permitió que los dos partidos dominantes mantuvieran sus posiciones de poder.

Soledad Loaeza Tovar, en su artículo *El reto de las élites posautoritarias en la democracia mexicana*, discute las crecientes dificultades que la democracia enfrenta aspecten México. Se enfoca en el impacto social de las reformas económicas neoliberales que fueron aplicadas. El resultado, según Loaeza, fue el desmantelado el Estado y la profundización de la inequidad.

No obstante, la ausencia de una autoridad central que refuerce la aplicación de la ley no ha logrado consolidar una sociedad más democrática. Esto ha llevado a la conformación de un sistema que no está gobernado por instituciones sino dominado por élites que se resisten al cambio, ya que pone en peligro sus intereses.



Finalmente, Diego Pérez Enríquez, en su artículo *Consolidación democrática en Ecuador. El sendero de la transformación institucional*, busca discernir sobre las continuidades y puntos de ruptura que se han dado en el Ecuador desde el retorno a la democracia. Para ello, toma como eje de estudio tres aspectos: la democracia como procedimiento para la participación y la representación; la implementación de un modelo económico liberal; la descentralización como elemento para la administración del Estado. Esto le permite al autor, desde una perspectiva institucional e histórica, contrastar los avances y retrocesos que se han dado en el periodo postransicional, particularmente desde la llegada al poder del presidente Rafael Correa en el 2007.

Esperemos que este volumen sea de su interés pero sobre todo genere mayor debate. Son estos temas que, pese a haber sido tratados anteriormente *in extenso como es el tema de la democracia, las transiciones y los procesos de consolidación*, siguen generando interés.



---

## Parte 1:

## Perspectivas teóricas



## Building Democracy ... Which Democracy? Ideology and Models of Democracy in Post-Transition Latin America

---

Gerardo L. Munck \*

---

Politics in Latin America continued to be about democracy after the democratic transitions in Latin America in the 1980s and 1990s. An old concern –securing the minimal standard of democracy that had served as the goal of democratic transitions –remained relevant. But a new concern –the attainment of more than a minimal democracy– transformed politics about democracy. Actors who supported and opposed neoliberalism –the key axis of ideological conflict– advocated and resisted political changes in the name of different models of democracy. And the conflict over *which* model of democracy would prevail shaped Latin America’s post-transition trajectories, determining *how* democracy developed and, in turn, *whether* democracy endured.

The moral certainties, and the bold, even heroic actions, which gave an epic quality to the democratic transitions in Latin America in the 1980s and 1990s, are a matter of the past. The sweeping economic transformations initiated in the region in the late 1980s and early 1990s reduced the centrality of many of the protagonists of twentieth century Latin American politics. Additionally, in the wake of successful democratic transitions, Latin American countries acquired the characteristic trademark of functioning democracies: the processing of political conflicts, as a matter of routine, according to widely accepted democratic rules. Thus, there is much truth to the statement that Latin American politics in the early twenty-first century revolved around the results of democratic elections, the institutional relationship between elected legislators and presidents, and the passing of laws regarding various policy domains (e.g. economy, health, education, justice, security). Yet politics in Latin America after democratic transitions was not limited to the processing of conflicts according to previously adopted and widely accepted democratic rules: politics *within* democracy did not bring an end to politics *about* democracy.

---

\* Gerardo Munck is Professor at the School of International Relations, University of Southern California. Contact email: munck@usc.edu







A key aspect of the democracy question concerned the endurance of gains made through democratic transitions. These gains could not be taken for granted. However, a novel question, that subsumed this important but rather narrow concern, took shape. Increasingly democracy was seen as hinging on much more than the minimal standard that served as the goal of democratic transitions. Yet actors who supported and opposed neoliberalism—the key axis of ideological conflict—advocated and resisted political changes in the name of different models of democracy. Frequently, actors' preferred model was trumpeted as the more democratic one and invoked when advancing projects to democratize a country. But sometimes actors went further and criticized their rival's model as non-democratic. Thus, the new struggle for democracy had some distinctive features. It was not just about the endurance of democracy but rather about whether democracy simultaneously developed and endured. Moreover, this struggle was driven by different visions of democracy. In a nutshell, the conflict over *which* model of democracy would prevail shaped Latin America's post-transition trajectories, determining *how* democracy developed and, in turn, *whether* democracy endured.

This article focuses on the travails of democracy in Latin America after its transitions from authoritarian rule, and draws on and extends a discussion about Latin American politics largely propelled by Latin American authors. This discussion is richer and more nuanced than the discussion in the mainstream comparative literature on Latin American politics, which all too often ignores that politics in post-transition Latin America is about democracy or assesses democracy in Latin America only in terms of criteria acceptable in Washington. But it also offers some general insights that have not been incorporated into theorizing about democracy. Thus, though throughout this article the focus is put squarely on Latin American realities, the article ends by explicitly addressing the challenges posed by the study of democracy in post-transition Latin America to current theorizing about democracy more broadly. In other words, although this article is mainly concerned with understanding Latin American democracy, it also shows how the study of Latin America has implications for the endeavour of theorizing about democracy in other regions of the world.

### 1. After Transitions from Authoritarian Rule

Latin America underwent a sweeping political change in the 1980s and 1990s (see Table 1, column 2). In 1977, only three countries in the region had democratically elected authorities. Yet starting in 1978 authoritarian, mainly military-based, rule came to an end, as leaders elected in free and fair elections took office. By 1990 all of South America had dem-



ocratically elected authorities. In the 1990s, the lingering issues from the Central American civil wars of the 1980s were resolved, and the left and right were fully incorporated into electoral politics in Central America by 2000. Thus, alternation in power in Mexico in 2000 capped an extraordinary wave of democratization in Latin America. For the first time in the history of government, democracy was the norm in a developing region of the world. Or, more precisely, through what was widely referred to as democratic transitions, nearly every Latin American country had become an electoral democracy, that is, had a political system in which elections were the only means of access to government offices, elections were based on the universal right to vote and the right to run for office without proscriptions, and elections were devoid of violence or fraud.

These democratic changes notwithstanding, the weight of the past was still evident. Though the pursuit of revolutionary alternatives through arms—a trend that spread from Cuba to many countries in the region in the 1960s—rapidly became a thing of the past, a democratic transition remained a pending challenge in authoritarian Cuba, the Latin American country where the legacy of the Cold War proved hardest to erase.<sup>1</sup> More generally, countries that made democratic transitions in the 1980s and 1990s could not take for granted that their democratic gains would not be reversed because the military—a dominant actor in Latin America from 1930 onwards—remained a *poder fáctico* (de facto power) and actively challenged the authority of democratic governments in many countries. Indeed, in the wake of democratic transitions, in countries where the agenda of transitional justice was salient but also in countries where the military was particularly entrenched, the military threatened or attempted—sometimes successfully, other times not—to carry out coups d'état.<sup>2</sup> In short, the past limited, and threatened the endurance of, democratic gains.

Nonetheless, in retrospect, it is clear that the wave of democratization in Latin America in the 1980s and 1990s was the final act of the conflicts that were generated in the course of the region's transition to popular politics initiated in the 1920s and 1930s (Touraine 1989, Collier and Collier 1991). Democratic transitions were the product of a compromise among the key actors of this old politics—soldiers, party leaders, industrial and agrarian economic elites, the middle class, organized labour and occasionally guerrillas—who jointly accepted that key government offices would be filled through free and fair elections (O'Donnell and Schmitter 1986). But, with the exception of a few stubbornly enduring legacies of the Cold War, the old politics was swept aside in the immediate aftermath of

1 The FARC guerrillas in Colombia, the other key enduring Cold War legacy in the region, appears to be on the way to becoming a matter of the past.

2 Coups were carried out in the course of transitions to democracy in Bolivia (twice in 1978, in 1979, and in 1980) and Paraguay (in 1989), and military revolts were carried out in a post-transitional context in Argentina (in 1987, twice in 1988, and in 1990) and Paraguay (in 1996 and in 1999). Moreover, the military maintained a strong influence over elected authorities in several other countries.



Table 1. Democratization, Marketization and Left Presidents in Latin America

Country *	Electoral Democracy (Year of Transition) **	Free Market Reforms (Year of Initiation) †	Left or Center-Left Presidents (Years in Office)
Costa Rica	1949	1986	2014-present
Venezuela	1958	1989	1999-present
Colombia	1958/74	1987/90	
Dominican Republic	1978	1991	2000-04
Ecuador	1979	1990	2007-present
Peru	1980	1990	2011-2016
Bolivia	1982	1985	2006-present
Honduras	1982	1991/92	2006-09
Argentina	1983	1977-81, 1988/90	2003-15
Nicaragua	1984/90	1991	2007-present
El Salvador	1984/94	1990	2009-present
Brazil	1985	1990/91, 1995	2003-present ††
Uruguay	1985	1978-82, 1990	2005-present
Guatemala	1985/2000	1986	2008-12
Panama	1989	1994	2004-09
Paraguay	1989	1990	2008-12
Chile	1990/2006	1975	2000-10, 2014-present
Mexico	1997/2000	1985	

Notes: (\*) Countries are ordered according to the year of their transition to electoral democracy through the holding of contested elections. The years correspond to the time when governments are formed; in some cases the key elections were held in the previous calendar year (e.g. Ecuador) or even earlier (e.g. Bolivia).

(\*\*) For Colombia, though electoral politics began in 1958, free electoral competition started only in 1974. For El Salvador and Guatemala, though electoral politics began in 1984 and 1985 respectively, the left was able to compete starting in 1994 and 1999 respectively. In Nicaragua, though electoral politics began in 1984, the right competed only starting in 1990. In Chile, though competitive elections began in 1989, only in 2006 were all positions in the Congress filled through elections.

(†) In three cases (Argentina, Brazil, and Uruguay), an initial process of market reform stalled and was resumed after a few years. The first date indicates when reforms were initially launched; the second date when they were resumed. Italicized dates (for Argentina, Chile, Uruguay, and Mexico) indicate that reforms were initiated by authoritarian rulers.

(††) President Dilma Rousseff was suspended from the presidency in May 2016 and awaits the results of a trial in the Senate.

Sources: Author's elaboration; drawing on information on free market reforms in Morley, Machado and Pettinato (1999), and Escaith and Paunovic (2004); and on presidential ideology in Murillo, Oliveros and Vaishnav (2010).

democratic transitions. Though some actors of the old system did not fully accept the democratic compromise and, in the short run, could impose some limits on the democratic transformations in Latin America, the state of democracy increasingly hinged on the conflicts at the heart of the new societies that were being shaped by the introduction of free market reforms (Cavarozzi 1991, Garretón et al. 2004).

The break with the old came as somewhat of a surprise. A few countries had initiated free market reforms, which brought about a rejection of the import substituting industrialization (ISI) model of economic development that had been the norm in Latin America since the 1930s and 1940s, in the context of authoritarian rule (see Table 1, column 3). Chile was the most prominent early example, and Mexico would follow several years later. Yet these countries appeared as exceptions. Their experience, along with those of Argentina and Uruguay, seemed to suggest that such reforms were associated with authoritarianism and hence were unlikely to be adopted in the new democratic age that was dawning in Latin America. But starting with Bolivia in 1985, the first country to show that it was possible for democratically elected leaders to implement radical economic reforms, a cohort of elected presidents of the right and centre-right launched and then deepened free market reforms in every Latin American country in the 1990s (Edwards 1995, Morley, Machado and Pettinato 1999, Escaith and Paunovic 2004).<sup>3</sup> By the mid-1990s, the region had unexpectedly converged on the twin institutions of democracy and the market.

This was but a moment, however, not the final destination of history, and it did not end the relevance of the left-right distinction, understood here in rather narrow terms as revolving around the issue of economic inequality, seen as natural and acceptable by the right and largely socially constructed and unacceptable by the left.<sup>4</sup> First, protest movements resisted the implementation of free market reforms and triggered major clashes with the authorities, including the Caracazo in Venezuela in 1989, the Zapatista uprising in Mexico in 1994, the water and gas wars in Bolivia in 2000, 2003 and 2005, and the riots in Argentina in 2001. Then, starting in Venezuela in 1999 and Chile in 2000, left and centre-left presidents came to power through elections in nearly every Latin American country (see Table 1, column 4) and sought to offer more or less radical alternatives to unbridled free market economics and the dominance of politics by economics (Edwards 2010, Flores-Macías 2012, Huber and Stephens 2012). Thus, the strong convergence on free market policies in

3 The case of Brazil under Cardoso (1995-2002) is a partial exception, in that free-market reforms were introduced along with an innovative social policy that involved some income redistribution.

4 Indeed, following Bobbio (1995: Ch. 6), the difference between left and right is seen as hinging on the value of equality: the left is egalitarian, the right inegalitarian. However, since this article explores the link between ideology and democracy, and spells out this link in terms of different models of democracy, the concepts of left and right are understood here in terms of their position with regard to the more delimited matter of economic equality.



the 1990s gave salience to a neoliberal ideology that posited that all decisions in a society, and not only economic ones, are best left to markets or made subservient to market forces. But it also accentuated the divide between forces committed to neoliberalism and those who sought an alternative to neoliberalism. And this divide rapidly became the key axis of ideological conflict in post-transition Latin America.

Divergence was not limited to the role of markets. A quick glance at the evolution of electoral democracy provides indisputable evidence that in post-transition Latin America politics was still *about* democracy and, moreover, that this politics was linked with the divide over neoliberalism.<sup>5</sup> Indeed, political actors committed to promoting and fighting neoliberalism repeatedly broke the rules of electoral democracy (see Table 2). The data show that these crises of electoral democracy were frequent and widespread: only 6 of 18 post-transition countries did not experience crises that affected their status as an electoral democracy.<sup>6</sup> In addition, although the decisive actions in these crises –a matter that goes to final responsibility– were carried out either by actors on the right or the left (Venezuela is an exception), the gravest problems were largely due to actions of incumbents seeking to implement neoliberalism (Peru 1992 and 2000, Dominican Republic 1994) or actions of opponents to governments committed to rolling back neoliberalism (Venezuela 2002, Honduras 2009).

These political developments showed that the gains made through democratic transitions could not be taken for granted and that ideological differences were very much alive in post-transition Latin America and affected support for democracy. But these developments were only the most overt manifestations of a conflict that revolved around two interrelated questions: What is democracy and should democracy be supported? The nature and value of democracy had been the subject of a theoretical-political debate in the 1960s, which revealed important disagreements within the left. Subsequently, disagreements were largely set aside in the context of the struggles for democracy in the 1980s and 1990s. Indeed, in part as a matter of strategic choice, political action in the context of processes of democratic transitions had relied on a decidedly minimalist concept of electoral democracy, centred on the holding of competitive elections with universal suffrage for key government offices. However, soon after democratic transitions led to the installation of elected governments, and especially as free market economic reforms got underway, the nature and value of democracy again became a subject of discussion.

<sup>5</sup> This idea that the post-transition period is a new period, in which the challenges and risks for democracy are not the ones of the past, is presented in Caputo (2011).

<sup>6</sup> This table does not include the questionable suspension of President Dilma Rousseff from the presidency in May 2016, which falls short nonetheless of a blatantly undemocratic removal of an elected president.

Table 2. Electoral Democracy in Post-Transition Latin America\*

	Nature of Problems			Source of Problem **			
	Electoral Process	Closing of Democratically-Elected Legislature	Removal of Democratically-Elected President	Right		Left	
				Disloyal Government	Disloyal Opposition	Disloyal Government	Disloyal Opposition
<b>Country</b>							
<i>Problems of neoliberalism</i>							
Peru	<b>2000</b>	<b>1992</b>		<b>1992, 2000</b>			
Guatemala		(1993)		(1993)			
Dom. Rep.		<b>1994</b>		<b>1994</b>			
Venezuela		(2002)	(2002)		(2002)		
Honduras			<b>2009</b>		<b>2009</b>		
Paraguay			2012		2012		
El Salvador	2014				2014		
<i>Problems of anti-neoliberalism</i>							
Venezuela		1999	(1992)			1999	(1992)
Ecuador		2007	1997, <b>2000</b> , 2005			2007	1997, <b>2000</b> , 2005
Nicaragua	2011		(2005)			2011	(2005) ***
Argentina			2001				2001
Bolivia			2003, 2005				2003, 2005
Mexico	2006, 2012						2006, 2012

Note: (\*) The data includes developments following democratic transitions and the initiation of free-market reforms; on this information, see Table 1. The more serious problems are highlighted in bold; failed challenges to the rules of electoral democracy are presented in parentheses.

(\*\*) The concept of “disloyal opposition,” discussed by Linz (1978: 27-38), is adapted and extended to the government, which is considered disloyal inasmuch as it undermines the rules of electoral democracy.

(\*\*\*) In the crisis in Nicaragua in 2005, the conservative forces loyal to Alemán, as well as the leftist Sandinistas, were behind the push to remove President Bolaños.

Source: Author's elaboration.

Latin Americans began to recognize that the work of building democracy had not been completed through democratic transitions. Moreover, they gave bite to rather generic statements about building democracy by asking the question: “Which democracy?” (Weyffort 1992). And the response to this question was not a shared one. After a moment of consensus about the meaning of democracy in the context of struggles against authoritarian rulers, it became readily apparent that different ideological groups had different conceptions of democracy and that these differences affected support for democracy. Enthusiasm for building democracy was not unconditional; rather, it began to hinge more and more on which democracy was going to be built. Moreover, the endurance of democracy, even in its most basic electoral dimension, would increasingly depend on how projects for the continued democratization of Latin American politics unfolded (Caputo 2011).

## 2. The Theoretical-Political Debate

The first serious theoretical-political discussions about democracy in post-transition Latin America were framed by critical intellectuals, who focused on the decision-making process of governments, such as those led by Carlos Menem (president of Argentina, 1989-99) and Alberto Fujimori (president of Peru, 1990-2000), that implemented radical neoliberal policies. Particularly influential in this regard was the concept of delegative democracy (O'Donnell 1994). This concept recognized the democratic character of these countries—the basic, minimal standard of electoral democracy was taken for granted—but portrayed the concentration of power in the hands of presidents, and the frequent recourse to rule by decree, as a deficiency from the perspective of a broader notion of democracy. In particular, emphasis was put on how strong presidents necessarily weakened parliaments, the prime site where parties can debate and decide on alternative policy options between elections.<sup>7</sup>

With the rise to power of the left in the 2000s, the discussion about democracy changed. Views about democracy were not voiced only by critical intellectuals. Now partisan intellectuals weighed in. Moreover, though the discussion built on an element of consensus—democracy entailed, at the very least, the minimal standard of democracy that had served as a goal of earlier struggles for democracy—it revolved largely around sharp contrasts between countries seen as exemplifying a preferred and a less desirable model of democracy. Thus, a common critical diagnosis by opposition intellectuals was increasingly replaced by a debate about the merits and shortcomings of different, largely incompatible, models of democracy.<sup>8</sup>

In this debate, the liberal democratic model had a prominent status, serving as a some-

7 For a similar diagnosis, which highlights the concept of technocratic decisionism, see Bresser Pereira, Maravall, and Przeworski (1993: 4-10). A related debate focused on the merits of presidential and parliamentary democracy (Consejo para la Consolidación de la Democracia 1988, Godoy Arcaya 1990).

8 For a review of conceptualizations of democracy in post-transition Latin America, see Barrueto and Navia (2013).

what obligatory point of reference. Furthermore, many defenders of liberal democracy in Latin America (Krauze 1984, Vargas Llosa 2009, Walker 2013: Ch. 8)—in this region they are correctly labelled as liberal-conservatives (Gargarella 2013: Ch. 2, 197-99)—treated liberal democracy as more or less self-evidently the one legitimate version of democracy. But such a view was questioned by many on the left who proposed their own model of democracy as an alternative to the liberal democratic model.<sup>9</sup> In other words, the ideological divide between neoliberals and anti-neoliberals affected how democracy was understood in political discourse, and the old tension between liberalism and socialism crept back into the debate about democracy.

One axis of debate concerned the *political institutions of decision-making* required by democracy. The proponents of a liberal democratic model espoused a rather conventional view. They saw constitutionalism, an independent judiciary, checks and balances, and other means of both dispersing and limiting political power, as central features of democracy. In turn, deviations from these features were considered dangerous deficiencies. In contrast, the left suggested that this was not the only legitimate way to think about democratic political institutions. Indeed, the left rejected the blind embrace of rigid constitutionalism, for putting many issues of normal politics out of the reach of electoral majorities; pointed out that the judges sworn to uphold the constitution are many times actually a *poder fáctico* (de facto power), much like the military; and it called for the sanctioning of new constitutions through plainly democratic processes, such as a popular vote to set up a constituent assembly and to ratify the constitution proposed by such an assembly (Garretón 2007: Ch. 10, 2012: Ch. 12). That is, seeing the various mechanisms proposed by advocates of liberal democracy to limit the power of elected authorities as limits on democracy itself, the left proposed, as a way to make countries more fully democratic, a refounding of politics through constitutional change with popular participation.

The left also offered a perspective on the role of presidents that differed from the one provided in analyses of delegative democracy. Emphasizing how the blocking of programs for change by entrenched political elites and regional powers was a key problem of democracy in Latin America, some argued that a strong president, relying on plebiscitarian appeals for popular support, was needed to counter the bias toward the status quo (Unger 1987: 362-95, 449-80; 1990: 315-23, 356-60; 1998: 213-20, 264-66). Moreover, while some acknowledged that populism weakens the prospects of an organized civil society and sustained mobilization (Unger 1998: 66-70, 79-84), others maintained that populism was sometimes needed as a corrective to the tendency toward oligarchy and, additionally, that the dangers

9 Many and varied democratic alternatives to liberal democracy have been proposed in Latin America (Unger 1987, 1990, 1998, Nun 2000, O'Donnell, Iazzetta and Vargas Culler 2003, Laclau 2005, Santos and Avritzer 2007, Harnecker 2008, Caputo 2011). Thus, what follows is a selective depiction.



of neoliberalism were greater than those of populism (Laclau 2005, 2006). That is, the left favoured institutions that, in seeking to accentuate the anti-oligarchic potential of institutional arrangements, courted some risks, but that were seen as ultimately more democratic than liberal democratic institutions in that they more fully empowered electoral majorities.

Beyond the difference between liberals and leftists regarding the institutions of democracy, a second axis of debate focused on what might be called the *social environment of politics*. In some ways, the differences concerning the social environment of politics were not as incompatible as those concerning political institutions. Advocates of liberal democracy in Latin America, as did their counterparts around the world, routinely included in their definition of democracy, in addition to a standard list of institutions, certain civil rights, including the freedom of expression, association, assembly, and access to information. And the left did not directly challenge this position. Thus, the distinctiveness of the left was not that it failed to acknowledge the importance of these rights to democracy. Rather, the particularity of the left was that it insisted on also addressing socio-economic issues (Weffort 1993, Nun 2003, Caputo 2011), a point that had important implications.

First, it led the left to emphasize that political rights (e.g. to participate in an election as equals) could only be effectively exercised if economic power did not make a mockery of the democratic principle of political equality (Weffort 1993: 154-66, Nun 2000: Chs. 14, 21 and 22). Relatedly, it motivated the left to suggest that a liberal view of democracy was likely to downplay the extent to which the principle of political equality, central to democracy, was violated by the disproportionate power of economic elites. Thus, leftists argued that some aspects of the socio-economic context had to be recognized as pre-conditions of a democratic process, much as liberals argued was the case of some civil rights. Second, the emphasis on socio-economic issues was also behind the left's adoption of a different view of the standard civil rights included in liberal definitions of democracy. Seeing democracy and socio-economic inequality as inextricably linked, the left questioned the liberal view that liberty always takes precedence over equality, contextualized what were seen –from a liberal perspective– as absolute rights, and asserted that democracy required regulation of the use of money in politics, public financing of parties and candidates, and free access to the mass media (Unger 1998: 122-23, 219, 265-66).

In short, in the wake of democratic transitions in the 1980s and 1990s, Latin American intellectuals engaged in a debate about what kind of democracy their countries had and what kind of democracy they wished their countries to have. The discussion focused on criteria of democracy beyond those included in the minimal standard of electoral democracy, and was both rich and divisive. While liberals adopted the standard liberal democratic model, the left argued for a different vision of the political institutions of decision-making –one that sees democracy as curtailed when elected authorities are weakened or when pow-

er resides in the hands of non-elected agents within the state– and the social environment of politics –one that holds that democracy needs some civil rights but also requires measures to prevent the conversion of economic power into political power. In other words, this discussion essentially led to the proposal of two partly compatible, but also largely contradictory, models of democracy– the model of liberal democracy and what might be called the model of popular democracy –that introduced a fundamental evaluative conflict into discussions of politics. On the one hand, liberal thinkers argued that the liberal democratic model was the only legitimate model of democracy. On the other hand, thinkers on the left questioned that the liberal democratic model was the only model of democracy and countered by arguing that their model of democracy was actually a more democratic model of democracy.

### 3. The Record of Political-Ideological Actors

This theoretical-political debate about models of democracy did not translate directly into political practices. Political actors do not operate with pure models of democracy, sometimes act without an explicit model of democracy, and sometimes do not support any model of democracy. Furthermore, political actors are rarely in a position simply to implement their preferred model of democracy; the actual model of democracy is frequently the result of a mixture of conflict and cooperation among actors who support different models of democracy. Nonetheless, the Latin American debate about models of democracy was not just an intellectual exercise. Indeed, a selective survey of post-transition Latin America, that highlights cases where either distinctive or problematic trends were most evident, gives support to two points. Distinct political-ideological actors have had an effect on democracy not only through their support for the rules of electoral democracy, as indicated previously, but also through their impact on the political institutions of decision-making and the social environment of politics. Moreover, the impact of these actors on democracy can be attributed in part to their different views about the appropriateness of the liberal democracy and popular democracy models of democracy, and conflicts over the prevalence of one or another model of democracy.

#### 3.1. The Right

The record of the right in post-transition Latin America can be summarized as follows (see Table 3). Right-wing governments were characterized by hyper-presidentialism, a combination of concentration of power in the hands of the president and the person-





alization of power. More specifically, right-wing presidents implemented neoliberal reforms by frequently passing legislation through decree (even when this was patently illegal, as in the case of Menem before 1994) and sought, with various degrees of success, to concentrate power in their hands by, among other measures, reforming the constitution so as to allow for their own re-election and pressuring the courts to interpret the constitution so as to allow them to stand for re-election beyond what a strict reading of the constitution would allow.<sup>10</sup> Right-wing governments also routinely delegated decision-making power to technocrats, particularly within the economic ministries and the central bank. Moreover, these governments accentuated the top-down thrust of power by suppressing liberal freedoms.

Table 3. Ideology and Models of Democracy in Post-Transition Latin America I \*

Consequences of Models of Democracy							
Ideology and Role		For the Political Institutions of Decision-making	For the Social Environment of Politics	For Electoral Democracy	Cases **		
					Prototypical Cases	Other Central Cases	Other Cases
Right	In Government	Hyper-presidentialism, with delegation to technocrats	Limits on liberal freedoms	Removal of elected officials, electoral fraud	Peru (1990-2000)	Argentina (1989-99)	Brazil (1990-92)
	In Opposition			Removal of elected officials	Venezuela (2002, 2014)	Honduras (2009), Paraguay (2012)	Guatemala (2008-12)
Center-right	In Government	Presidentialism, with checks and balances	Liberal freedoms, with occasional repression of dissent	Support of full electoral democracy, with some exceptions	Colombia (1990-present), Mexico (2000-present)	Venezuela (1989-99), Bolivia (1985-2005), Argentina (1999-2001)	Chile (2010-14)
	In Opposition			Support of unelected officials	Chile (1990-2005)		

Notes: (\*) The table covers developments following democratic transitions and the initiation of free-market reforms; see Table 1 for information on the dating of these events.

(\*\*) The lists of cases is not comprehensive; that is, it does not cover all Latin American countries nor the entire period under consideration for the countries that are covered.

Sources: Author's elaboration; drawing on information on presidential ideology in Murillo, Oliveros and Vaishnav (2010).

10 In Peru, Fujimori was able to persuade the Supreme Court to allow him to run for a third consecutive term, while Menem's attempt to do the same was blocked. In Brazil, Collor de Mello's tenure was cut short because he was impeached on corruption charges.

The right's record of defence of the minimal standard of electoral democracy was also negative. President Fujimori's quest to impose his neoliberal agenda in Peru clashed with the free play of electoral competition and alternation in power, and led to two of the most unequivocal cases of full disregard for the standard of electoral democracy in post-transition Latin America: Fujimori's decision to close down the elected congress in 1992 and essentially rule with the support of the military, and his later decision to commit outright fraud in the 2000 presidential election. But the right also threatened electoral democracy, and did so more often, when it was in opposition rather than in government.

Once the left surged in post-transition Latin America and began to propose an alternative to the model of liberal democracy, the right went beyond placing the sort of legitimate limits on a government that correspond to an opposition. The right gradually articulated a dangerous argument against left presidents: even if a leftist president came to office by winning a contested and clean election, the minimal standard associated with electoral democracy, their removal from office was justified if such a president was seen as governing –according to their conception of democracy– undemocratically. And the right actually followed through on such an argument. In effect, as exemplified most clearly by the cases of Venezuela (2002 and 2014) and Honduras (2009), the right, at times working with the military, invoked the model of liberal democracy to question the legitimacy of presidents elected in contests that met minimal standards and to justify the removal of these presidents.<sup>11</sup>

In brief, right-wing governments deviated considerably in practice from the model of liberal democracy and only reluctantly espoused liberal democracy; the contrast between their trumpeting of economic liberalism and weak endorsement of liberal democracy was quite stark. Nonetheless, when in opposition, the right was persistent in criticizing the left's record in government for any deviation from the liberal democracy model and even went to the extreme of using those deviations as justification for removing duly elected presidents. The actions of the right, then, were shaped less by its support for the model of liberal democracy than by its opposition to the model of popular democracy.

### 3.2. The Centre-Right

The centre-right's record in the post-transition period was quite different from that of the right. While in government, the centre-right supported a presidential system with checks and balances. Moreover, centre-right governments defended some liberal freedoms, such as

11 The problem in El Salvador in 2014 concerned the acceptance of an election's result, given that the right questioned the electoral process, with no evidence, and made calls for the military to prevent what the right claimed was a fraud to favor the left.





freedom of the press. However, centre-right governments deviated from the model of liberal democracy in various ways. Uribe's presidency in Colombia (2002-10) tilted towards hyper-presidentialism.<sup>12</sup> Several centre-right governments responded to anti-neoliberalism protests with repression, leading to hundreds of dead in the Caracazo in Venezuela in 1989, some 22 dead in Argentina in 2001, and 60 deaths in Bolivia in 2003. Furthermore, in Colombia the killing of trade unionists was a recurring problem, and in Mexico violations of human rights were a major problem after 2006. With regard to electoral democracy, the centre-right's record was more fully positive. The centre-right never supported the outright breakdown of electoral democracy. Yet, in the instance of Chile, it actively blocked full electoral democracy, specifically by resisting for 15 years a reform to remove the unelected senators envisioned by Pinochet's constitution.<sup>13</sup>

In sum, the centre-right's record in the post-transition period was considerably more positive than that of the right. In particular, it demonstrated that a strong liberal-conservative alliance can provide the basis of support for a relatively consistent implementation of a liberal-democratic model, even in a context such as Latin America. Nonetheless, it also showed that the centre-right failed to protect some of the most basic liberal rights and, when convenient, supported blatantly undemocratic political institutions.

### 3.3. The Centre-Left

The record of the centre-left was largely positive (see Table 4). Centre-left governments were respectful of checks and balances. They stood out with regard to liberal freedoms; unlike other governments they allowed dissent and did not resort to repression when faced with protests (e.g. Brazil 2013-14). Moreover, the centre-left had an impeccable record, both in government and in opposition, of support for electoral democracy. Indeed, since the record of the centre-left was comparatively so positive, it is possible to convey it very succinctly. Yet the record of the centre-left was also full of irony and concealed costs.

One of the key features of the centre-left in Latin America was that it did not challenge the model of liberal democracy, traditionally espoused by liberal-conservatives in Latin America, and was actually rather successful at building real exemplars of liberal democracy. In effect, the centre-left did more than any other political group to build liberal democracies. But this achievement hid an important trade-off. In making the model of liberal democracy its own, the centre-left severely limited its ability to deliver on the left's traditional aspiration

<sup>12</sup> As incumbent president, Uribe successfully pushed for a reform of the constitution to allow for a second successive presidency. Though he sought to push through a reform allowing for a third successive presidency, the courts frustrated his ambition.

<sup>13</sup> Though a matter of different interpretations, questions can be raised about the procedures followed in the suspension of President Dilma Rousseff from the presidency in May 2016.

Table 4. Ideology and Models of Democracy in Post-Transition Latin America II\*

Ideology and Role		Consequences of Models of Democracy					
		For the Political Institutions of Decision-making	For the Social Environment of Politics	For Electoral Democracy	Cases **		
					Prototypical Cases	Other Central Cases	Other Cases
Right	In Government	Presidentialism, with checks and balances	Liberal freedoms, limited improvement in economic conditions of participation	Support of full electoral democracy	Chile (2000-10, 2014-present), Brazil (2003-16) †	Uruguay (2005-present), El Salvador (2009-present)	Dominican Republic (2000-04), Panama (2004-09), Peru (2011-16), Costa Rica (2014-present)
	In Opposition			Support of full electoral democracy	Chile (2010-14), Brazil (1990-2003)	Uruguay (1990-2005), El Salvador (1990-2009)	Guatemala (2008-12)
Left	In Government	Hyper-presidentialism, with plebiscitarian dimension	Some leveling of economic conditions, tension with liberal freedoms; occasional repression of dissent	Removal of elected officials	Venezuela (1999-present)	Bolivia (2006-present), Ecuador (2007-present)	Nicaragua (2007-present), Argentina (2003-15)
	In Opposition			Removal of elected officials	Venezuela (1992)	Bolivia (2003, 2005), Nicaragua (2005)	Ecuador (1997, 2000), Argentina (2001)

Notes: (\*) The table covers developments following democratic transitions and the initiation of free-market reforms; see Table 1 for information on the dating of these events.

(\*\*) The lists of cases is not comprehensive; that is, it does not cover all Latin American countries nor the entire period under consideration for the countries that are covered.

Sources: Author's elaboration; drawing on information on presidential ideology in Murillo, Oliveros and Vaishnav (2010).

to address the economic conditions of participation and contain the transformation of economic power into political power. Thus, the centre-left's compromise was good for liberal democracy but entailed a rather severe shortcoming, most evident in Chile: the failure to transform the preferences of electoral majorities into public policy (Garretón 2012).



### 3.4. *The Left*

The record of the left, in contrast to the centre-left, did exemplify an attempt to build an alternative to liberal democracy in post-transition Latin America, and thus deserves a more elaborate discussion. Left governments favoured a distinctive set of decision-making institutions, overtly fostering the concentration of power in the hands of the president. That is, the left governed in similar ways to the right. Yet the record of left governments differed from those of the right. On the one hand, left governments went further in accentuating hyper-presidentialism than the right, because incumbent presidents not only pushed actively for the right to run for immediate re-election but also took steps to remove barriers to the indefinite re-election of the president.<sup>14</sup> On the other hand, left governments differed from right governments by rejecting technocratic rule and, more broadly, the placing of key questions out of the reach of voters. In this regard, the left actively confronted *de facto* powers both within the state and in society,<sup>15</sup> turned elections into referendums on the president's agenda, and even opened up other avenues for the population to weigh in on the president's agenda. In effect, one of the distinguishing traits of the left in government was its call to refound the country by initiating a process of constitutional change that called for popular participation both to elect a constituent assembly and to vote on the proposed new constitution.<sup>16</sup> Thus, left governments such as those of Venezuela (1999-present), Bolivia (2006-present), Ecuador (2007-present), and to a lesser extent of Nicaragua (2007-present) and Argentina (2003-15), exemplified the model of popular democracy and are aptly characterized as cases of "plebiscitarian superpresidentialism" (Mazzuca 2013: 109-10).

Left governments also had a distinctive record concerning the social environment of politics. In various cases, these governments took measures that could be seen as correcting the excesses of neoliberalism and levelling the playing field, for example by breaking up and de-concentrating the ownership of large media conglomerates and thus reducing the power

14 The indefinite re-election of the president has been allowed in Venezuela since 2009 and in Nicaragua since 2014 (earlier, the Supreme Court of Nicaragua had allowed Ortega to run for re-election in 2012, on highly dubious grounds). In Ecuador, term limits for the president were eliminated in December 2017; however, president Correa would not be allowed to run for reelection in 2017. In Bolivia president Morales ran successfully for a third consecutive and last term in 2014, a situation that has opened discussions concerning the elimination of term limits. However, a proposal that would open the way for a fourth term by president Morales was defeated in a referendum in February 2016. Finally, in the case of Argentina, the Kirchners husband and wife team were able to get around the two-consecutive terms limit by taking turns running for the presidency. But the death of Néstor Kirchner in 2010 ended this option and, though the possibility of indefinite re-election was discussed in Argentina, it was effectively blocked by the results of the 2013 election.

15 In Venezuela, however, a *de facto* power, the military, has been brought in to positions of influence in the government.

16 It is noteworthy that these constitutional changes broke with the pattern associated with governments that pursued a neoliberal agenda and are best seen as located within the tradition of constitutional radical democracy (Pisarello 2012: Ch. 5, 193).

of actors who are driven by economic interests and have a big impact on public opinion. In these ways, then, the left was somewhat successful in curtailing the political influence of powerful private economic actors. With regard to autonomous social associations and participation, however, the record of the left was decidedly mixed. Though the left facilitated the participation of the indigenous population in Bolivia, it placed restrictions on autonomous participation in Venezuela and Ecuador (de la Torre 2013, Gargarella 2013: 172-77, 192-94). Moreover, though the left did more than the right and the centre-right to avoid criminalizing social protest and restricting political dissent, on occasion it engaged in overt intimidation of opponents and, in the context of the protests against the government in Venezuela during the first half of 2014, the Maduro-led government was responsible for the killing of several dozen protestors, the imprisonment and even torture of protestors, and the arrest of opposition leaders. In sum, the left sought, with mixed success, to simultaneously address the economic conditions of participation and respect liberal freedoms.

Turning to the impact of the left on electoral democracy, some similarities with the right again deserve mention. When the left was in opposition, it frequently questioned the right to rule of presidents who had won contested and inclusive elections. For example, when Chávez, as an officer in the military, rose up against the government in Venezuela in 1992, he offered a distinct justification for his actions. In his view, the government's pursuit of neoliberal policies and repression of protests was evidence that it was a government that responded to elite and foreign interests, and this betrayal of democracy trumped any legitimacy due to the electoral origin of the government and justified his disloyal behaviour as a coup plotter. (Evo Morales echoed this view in Bolivia in 2003 and 2005.) In turn, when the left came to power in Venezuela and Ecuador, it invoked the constituent power vested in the constituent assemblies that were elected soon after the elections that brought them to power to declare just elected-parliaments defunct. Thus, when the left was in opposition and taking its first steps in government, it invoked an alternative to the model of liberal democracy to justify overriding the basic standard of electoral democracy.

However, the potentially most serious threat to electoral democracy coming from the left emerged later on, once the left's grip on power became consolidated. There is evidence of the commitment of governments of the left to peaceful alternation in office. The left conceded defeat in Venezuela, in a constitutional referendum in 2007 and the election for the national assembly in 2015; in Ecuador, in the municipal elections of 2014; and in Bolivia, in a referendum in 2016. Very positively, the left conceded defeat in Argentina in the legislative elections of 2009 and 2013, and allowed for the peaceful transfer of power to the opposition in 2015.

Nonetheless, certain developments in countries with left presidents raise concerns about the future prospects of peaceful alternation in government. At times, the left has





used state resources in ways that are reminiscent of practices of the Mexico's Institutional Revolutionary Party (PRI) during the twentieth century, and has relied on undemocratic practices in local races (such as committing electoral fraud in the 2008 municipal elections in Nicaragua, and banning opposition candidates in local races in Nicaragua and Venezuela). Moreover, as the events in Venezuela following the death of Chávez in 2013 have shown, the problem of leadership succession in extremely personalistic systems exacerbates the most polarizing features of the model of popular democracy and opens up many dangers for electoral democracy. In short, the decided effort by the left to build an alternative to liberal democracy has generated distinct problems for democracy.



#### 4. Tendencies in Post-Transition Latin American Democracy

This analysis has important implications for our thinking about democracy in post-transition Latin America. It suggests that the problem is not that there are two different models of democracy. Rather, the problem is that political actors, regardless of the model of democracy to which they more or less explicitly subscribed, sometimes governed in ways that accentuated a top-down form of power that suppressed the role of parliament and extra-parliamentary opposition. Indeed, this way of governing has occasionally been pushed to such an extreme that it has become imperative to confront the question: Have democratically elected governments in Latin America governed democratically? In turn, conflicts over the appropriate model of democracy have led to significant departures from the basic standard of electoral democracy. Legitimate differences over models of democracy have escalated to the point that political actors began to question the erstwhile non-negotiable status of electoral democracy.

More pointedly, the record in post-transition Latin America supports some generalizations. To a considerable extent, this record confirms Linz's (1978: 15) conclusion that "the breakdown of democratic regimes generally seems to be the victory of political forces identified as rightists." After all, thus far the only indisputable breaches of a minimal standard of democracy (Peru 1992 and 2000, the short-lived coup in Venezuela 2002, and Honduras 2009) are due to actions of the right. But, reinforcing a general point made by Bobbio (1995: 75-77), it is important to add that democracy has been put at risk and partially restricted by extreme versions of both the right and the left. Additionally, it is only fair to point out that, at least in Latin America, the centre-right has also been a source of problems for democracy and that only the centre-left has an unimpeachable record of support for democracy.

The analysis of post-transition Latin America also has implications for the future of democracy in the region. It suggests that there are grounds for paying particular attention to

the cases where the left is currently in government and where efforts to build an alternative to liberal democracy have gone furthest. These are the cases where the conflicts between government and opposition are most bitter. And though these cases have not yet produced a breakdown of electoral democracy, as was the case in Peru in the context of president Fujimori's pursuit of a neoliberal agenda, concerns about the impact of the left on electoral democracy cannot be dismissed lightly.<sup>17</sup> The possibility that left governments will use their control of the state to prevent a peaceful alternation in government is very real, especially in Venezuela. In sum, the future of democracy in Latin America largely hinges on the trajectory followed by countries where the left currently governs and is likely to govern in the immediate future, that is, Venezuela, Bolivia, Ecuador and Nicaragua.<sup>18</sup>

The future of democracy does not depend only on the role of the left in government, however. The record of the right illustrates the tenuous nature of the alliance between conservatives and liberals that brought about the conservatives' acceptance of democracy, even when this acceptance of democracy was conditional on democracy being understood as a liberal democracy that withdrew key economic questions from consideration by electoral majorities. The right in post-transition Latin America has tended to adopt the old conservative approach to politics, introducing severe deviations from the model of liberal democracy, even stretching the liberal democratic model to the breaking point on many occasions, to enable the imposition of a neoliberal agenda. Thus, the possibility of a backlash from the right cannot be discounted. Moreover, the blatant weaknesses of democracy in two countries governed by the centre-right, Colombia and Mexico, are as urgent as those where the left governs. In brief, it would be a mistake to focus solely on left governments and problems associated with the model of popular democracy, and overlook the internal contradictions of advocates of a liberal democracy.

The experience with democracy in post-transition Latin America could also be shaped by as-yet untried options. No country in the region has been governed by a left-liberal

17 An assessment on the situation of Venezuela, the most discussed case of a left government, hinges on the complicated matter of what concept and criteria are used in such an assessment, a matter addressed elsewhere (Munck 2009: Chs. 4 and 5). Though a careful discussion of Venezuela since Chávez came to power in 1999 is beyond the scope of this article, the common statement that Venezuela is not a democracy is dubious in that both Chávez and Maduro came to power through democratic elections and conceded electoral defeats at the polls. For a similar point of view, see Cameron (2014).

18 The lesson of the end of the Kirchners cycle in Argentina for the cases of Venezuela, Bolivia, Ecuador and Nicaragua is limited. The waning power of Cristina Kirchner was due to a counterbalance to executive power coming largely from the Peronist party that had initially supported the Kirchners, much as was the case with Menem in the 1990s. Thus, the problem for democracy in Argentina was not whether the left decided not to relinquish power but whether alternation between ideological groups occurred through candidates of one party, the Peronists, or of different parties. An earlier instance when the left accepted electoral defeat in a race for president, the decision of Ortega to relinquish power in Nicaragua in 1990, also has limited applicability to the cases of Venezuela, Bolivia, Ecuador and Nicaragua because the circumstances in Nicaragua in the 1980s were not the same as the current circumstances in Venezuela, Bolivia, Ecuador and Nicaragua.



alliance that does not relegate to a secondary status the left's concerns, among others about economic elites and other de facto powers. Furthermore, no country in the region has experience with a model of democracy that places legislative power firmly in the hands of parliament. Thus, the future of democracy in Latin America should not be envisioned only in terms of a repertoire of past experiences. The history of democracy in Latin America remains open.<sup>19</sup>

### 5. Post-Transition Democracy as a Challenge to Democratic Theory

This analysis of democracy in post-transition Latin America also has broader implications for the study of democracy around the world. Concerning the *description* of democracy, this article suggests the need to move beyond common approaches in the study of democracy after transitions from authoritarian rule. One strand of research on democracy describes the world using a minimal standard of democracy: countries are democratic or not, and countries have been democratic for a longer or shorter time, inasmuch as they meet that standard. Another strand of research describes the world using a standard derived from the concept of liberal democracy: countries are more or less democratic inasmuch as they are governed by elected leaders who abide by certain decision-making procedures and respect certain civil rights. Thus, the common approaches in the literature have important limitations when applied to the study of countries after they have had democratic transition. Using a minimal standard, the only difference among countries after democratic transitions is whether democracy lasts. That is, any variation in democraticness is rendered invisible. Using a liberal democratic standard, all differences among countries after democratic transitions are viewed strictly through the prism of liberal democratic values. That is, depictions at variance with liberal democratic standards are simply ignored.

To counter these limitations, this article has relied on a temporary solution. In line with advocates of a minimal concept of democracy, it treats the standard associated with a minimal definition of democracy as non-negotiable. But it diverges from both the standard approaches in positing that the concept of democracy includes standards related to the political institutions of decision-making and the social environment of politics, traditionally excluded from minimal definitions of democracy, and in positing that these aspects of democracy should not be considered solely from the perspective of liberal democracy. That

<sup>19</sup> Along these lines, it is possible to posit a model that draws inspiration from the French revolution and provides an alternative to the liberal democratic and popular democratic models by combining elements from liberal and socialist thought. This third model is arguably the most democratic model and actually has a tradition in Latin America (Gargarella 2010: Ch. 1). However, in the current context, only a few scholars have defended this model (e.g. Gargarella 2010: Ch. 4, 2013: 162-65, Ch. 10).

is, this article does not reject out of hand the possibility of models of democracy at variance with the model of liberal democracy and treats the discussion of models of democracy as involving largely legitimate differences. If an error is going to be made, at this stage in the debate, it is preferable to err in the direction of permissiveness –that is, being agnostic about arguments that hold that one model is more democratic than the other and treating them simply as alternative models of democracy– than to hold that the liberal democratic view about the political institutions of decision-making and the social environment of politics is the only legitimate way to think about democracy.<sup>20</sup>

Concerning the *explanation* of democracy, this article has emphasized the link between the ideology of political actors, the views of political-ideological actors concerning the appropriateness and even legitimacy of alternative models of democracy, and the record of democracy. More specifically, it has sought to develop an old insight that was well understood at the outset of the history of democracy, when liberals argued that institutions had to be designed a certain way to attain certain ends –checks and balances were needed to keep the threat to private property posed by the dangerous classes at bay– and made their support of democracy contingent on the model of democracy adopted. Thus, this article has made a bet on which avenues of theorizing are likely to be more promising. On the negative side, it has not cast its lot with the stream of thinking that goes back to the largely behavioural-inspired studies of democracy of the 1950s and 1960s. These studies see democracy as the result of a process in society in which political institutions play no key role (e.g. democracy is the effect of the level of economic development, the relative strength of social classes, or the social attitudes of citizens) and thus suffer from economicism and culturalism. On the positive side, this article suggests that a much more fruitful path has been pursued by theorists who pay attention to political institutions, the effects of political institutions, and the way political institutions and their effects are factored in to the choices of actors. This line of research began to take shape in the 1970s and 1980s (Lijphart 1977, Przeworski 1988: Ch. 1, O'Donnell and Schmitter 1986) and was given further impetus with more recent contributions from a political economy perspective (Boix 2003, Acemoglu and Robinson 2006). Differences aside, these authors elaborated a common theoretical idea that deserves to be placed at the centre of theorizing: actors' support or rejection of democracy is conditional on their expectations about how their will do, or how they do, living in democracy.

This article adds a significant twist to this line of theorizing, however. The argument presented in this article diverges from the formulation exemplified most clearly by the literature that applies the median voter theory to the study of democracy (Boix 2003,

<sup>20</sup> Though this article takes a largely agnostic view about the democraticness of different models of democracy, my own view, which diverges from both the liberal democracy and the popular democracy models, is presented in Munck (2016).





Acemoglu and Robinson 2006). In this work, actors decide to support democracy in light of their interests (economic or otherwise) and, most importantly, a fixed, externally given model of democracy. Different authors posit different models of democracy; for example, some posit a minimal electoral model (Przeworski 1988: Ch. 1), and others a pure majoritarian model (Boix 2003, Acemoglu and Robinson 2006). But all these authors posit one single, and hence unchanging, model of democracy and offer at its core a simple analysis: actors assess whether the consequences of that given model of democracy advances or hurts their interests, and they support democracy when their interests are advanced and authoritarianism when their interests are hurt. In other words, this line of thinking ignores two key ideas highlighted in this article: (1) that democracy is not fixed but rather changing; and (2) that there is no common external model of democracy but rather that actors subscribe to different models of democracy. Thus, this line of thinking fails to recognize that actors do not support or undermine democracy in light of their different interests only—they also factor in how their interests are affected under different models of democracy—and hence that actors' support for democracy is conditional on which model of democracy prevails.

The argument presented in this article is closer to the work on democratization by O'Donnell and Schmitter (1986). These authors argue, in general terms, that actors' support of democracy is conditional on their expectations about how they would do under democracy. But they also stress, as this article has, that actors advocate different models of democracy and that the contest over which model prevails is fundamental to the prospects of democracy. Indeed, one of O'Donnell and Schmitter's (1986: 11-13, Ch. 4, 68-72) central arguments is that authoritarian rulers are willing to hold competitive elections on the condition that their opponents limit the scope of power of elected leaders. In other words, these authors do not posit a fixed, externally given model of democracy but, rather, posit actors that have different ideas about what democracy and make political calculations based on their expectations about which model of democracy will prevail (see also Lijphart 1977).

Though building on O'Donnell and Schmitter's (1986) approach, the central theoretical innovation of this article is that it extends O'Donnell and Schmitter's (1986) analysis, a rare dynamic theory of democracy, beyond the problematic of democratic transitions to that of post-transitional politics. As stressed, once electoral democracy has been attained, it has to be defended. But democratization does not disappear as a political claim once electoral democracy has been attained. Rather, political actors continue to seek to build democracy, engaging in "democratic critiques of democracy" (O'Donnell 2007) that lead them to propose models of democracy that go well beyond the standard of electoral democracy. Moreover, the endurance of electoral democracy is strongly affected by the continued politics of democratization (Caputo 2011: 444-47).



The study of democratic transitions and post-transitional politics can and should be integrated, as various authors have argued (Boix 2003: 2-3, Acemoglu and Robinson 2006: xiii, 80-82). But an integrated theory of democracy should be based on a dynamic rather than a static approach, that is, an approach that recognizes that the democratic rules of the game are constantly open to change rather than being fixed, and that theorizes statics as a special case of dynamics. Efforts to fix the idea and the practice of democracy aside, democratic politics is not played, like chess and other games that served as metaphors for game theory, according to fixed and externally set rules. Thus, actors do not simply decide to support or oppose democracy in light of their interests. Rather, actors make choices in light of how their interests are affected by different models of democracy, while actively seeking to change the rules of the political game. To rephrase this article's argument in more general terms, then, the outcome of the conflict over *which* model of democracy will prevail determines *how* a political system democratizes and, since the model of democracy determines how interests are affected by democracy, *how* a political system democratizes determines *whether* it is and remains democratic.

#### Acknowledgements

I would like to acknowledge the useful comments from Max Cameron, Mauricio Rivera Celestino, Juvenal Cortes, Mariana Rangel, and Bárbara Zarate.

#### References

- Acemoglu, Daron and James A. Robinson. 2006. *Economic Origins of Dictatorship and Democracy*. New York: Cambridge University Press.
- Barrueto, Felipe and Patricio Navia. 2013. "Tipologías de democracia representativa en América Latina," *Política y Gobierno* Vol. 20, N° 2: 265-307.
- Bobbio, Norberto. 1995. *Derecha e Izquierda. Razones y significados de una distinción política*. Madrid: Taurus.
- Boix, Carles. 2003. *Democracy and Redistribution*. New York: Cambridge University Press.
- Bresser Pereira, Luiz Carlos, José María Maravall, and Adam Przeworski. 1993. *Economic Reform in New Democracies: A Social-Democratic Approach*. New York: Cambridge University Press.
- Cameron, Maxwell A. 2014. "The Myth of Competitive Authoritarianism in the Andes," Unpublished paper, University of British Columbia.

- Caputo, Dante. 2011. "El desarrollo democrático en América Latina: Entre la crisis de legitimidad y la crisis de sustentabilidad," *Revista SAAP* Vol. 5, Nº 2: 437-52.
- Cavarozzi, Marcelo. 1991. "Más allá de la transiciones a la democracia en América," *Revista de Estudios Políticos* Nº 74: 85-111.
- Collier, Ruth Berins and David Collier. 1991. *Shaping the Political Arena: Critical Junctures, the Labor Movement, and the Regime Dynamics in Latin America*. Princeton: Princeton University Press.
- Consejo para la Consolidación de la Democracia. 1988. *Presidencialismo vs. parlamentarismo: Materiales para el estudio de la reforma constitucional*. Buenos Aires: EUDEBA.
- de la Torre, Carlos. 2013. "In the Name of the People: Democratization, Popular Organizations, and Populism in Venezuela, Bolivia, and Ecuador," *European Review of Latin American and Caribbean Studies* Nº 95: 27-48.
- Edwards, Sebastian. 1995. *Crisis and Reform in Latin America: From Despair to Hope*. New York: Oxford University Press and World Bank.
- Edwards, Sebastian. 2010. *Left Behind: Latin America and the False Promise of Populism*. Chicago: University of Chicago Press.
- Escaith, Hubert and Igor Paunovic. 2004. "Reformas estructurales en América Latina y el Caribe en el período 1970-2000: Indices y notas metodológicas," Santiago, Chile: ECLAC.
- Flores-Macías, Gustavo A. 2012. *After Neoliberalism? The Left and Economic Reforms in Latin America*. New York: Oxford University Press.
- Gargarella, Roberto. 2010. *The Legal Foundations of Inequality. Constitutionalism in the Americas 1776-1860*. New York: Cambridge University Press.
- Gargarella, Roberto. 2013. *Latin American Constitutionalism (1810-2010): The Engine Room of the Constitution*. Oxford: Oxford University Press
- Garretón, Manuel Antonio. 2007. *Del post-pinochetismo a la sociedad democrática. Globalización y Política en el bicentenario*. Santiago, Chile: Random House Mondadori.
- Garretón, Manuel Antonio. 2012. *Neoliberalismo corregido y progresismo limitado: Los gobiernos de la concertación en Chile, 1990-2010*. Santiago, Chile: Editorial Arcis and CLACSO.
- Garretón, Manuel Antonio, Marcelo Cavarozzi, Peter S. Cleaves, Gary Gereffi, and Jonathan Hartlyn. 2004. *América Latina en el siglo XXI: Hacia una nueva matriz sociopolítica*. Santiago de Chile: LOM Ediciones.
- Godoy Arcaya, Oscar (ed.). 1990. *Hacia una democracia moderna: La opción parlamentaria*. Santiago, Chile: Ediciones Universidad Católica de Chile.
- Harnecker, Marta. 2008. *Reconstruyendo la izquierda*. México, DF: Siglo XXI.
- Huber, Evelyne and John D. Stephens. 2012. *Democracy and the Left: Social Policy and Inequality in Latin America*. Chicago: University of Chicago Press.

- Krauze, Enrique. 1984. "Por una democracia sin adjetivos," *Vuelta* Vol. 9, Nº 86: 4-13.
- Laclau, Ernesto. 2005. *La razón populista*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Laclau, Ernesto. 2006. "La deriva populista y la centroizquierda latinoamericana," *Nueva sociedad* Nº 205: 56-61.
- Lijphart, Arend. 1977. *Democracy in Plural Societies: A Comparative Exploration*. New Haven: Yale University Press.
- Linz, Juan J. 1978. *The Breakdown of Democratic Regimes. Crisis, Breakdown, and Reequilibration*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press.
- Mazzuca, Sebastián L. 2013. "The Rise of Rentier Populism," *Journal of Democracy* Vol. 24, Nº 4: 108-22.
- Morley, Samuel A., Roberto Machado, and Stefano Pettinato. 1999. *Indexes of Structural Reform in Latin America*. Santiago, Chile: ECLAC.
- Munck, Gerardo L. 2009. *Measuring Democracy: A Bridge Between Scholarship and Politics*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press.
- Munck, Gerardo L. 2016. "What is Democracy? A Reconceptualization of the Quality of Democracy," *Democratization* Vol. 23, Nº 1: 1-26.
- Murillo, Maria Victoria, Virginia Oliveros, and Milan Vaishnav. 2010. Dataset on Political Ideology of Presidents and Parties in Latin America. Columbia University. Available at: <http://mariavictoriamurillo.com/data/> or <http://www.virginiaoliveros.com>.
- Nun, José. 2000. *Democracia: ¿gobierno del pueblo o gobierno de los políticos?* Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica.
- O'Donnell, Guillermo. 1994. "Delegative Democracy," *Journal of Democracy* Vol. 5, Nº 1: 55-69.
- O'Donnell, Guillermo. 2007. *Disonancias: Críticas democráticas a la democracia*. Buenos Aires: Prometeo Libros.
- O'Donnell, Guillermo, Osvaldo Iazzetta, and Jorge Vargas Cullell (eds.). 2003. *Democracia, desarrollo humano y ciudadanía*. Rosario: Homo Sapiens.
- O'Donnell, Guillermo and Philippe Schmitter. 1986. *Transitions from Authoritarian Rule. Tentative Conclusions about Uncertain Democracies*. Baltimore, Md.: The Johns Hopkins University Press.
- Pisarello, Gerardo. 2012. *Un largo Termidor: Historia y crítica del constitucionalismo anti-democrático*. Quito, Ecuador: Corte Constitucional para el Período de Transición.
- Przeworski, Adam. 1988. *Capitalismo y social democracia*. Madrid: Alianza.
- Santos, Boaventura de Sousa and Leonardo Avritzer, 2007. "Introduction: Opening Up the Canon of Democracy," pp. xxxiv-lxxiv, in Boaventura de Sousa Santos (ed), *Democratizing Democracy: Beyond the Liberal Democratic Canon*. New York: Verso.
- Touraine, Alain. 1989. *América Latina: Política y sociedad*. Madrid: Espasa-Calpe.



- Unger, Roberto Mangabeira. 1987. *False Necessity: Anti-Necessitarian Social Theory in the Service of Radical Democracy*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Unger, Roberto Mangabeira. 1990. *A Alternativa Transformadora. Como Democratizar o Brasil*. Rio de Janeiro: Editora Guanabara Koogan.
- Unger, Roberto Mangabeira. 1998. *Democracy Realized. The Progressive Alternative*. London: Verso.
- Vargas Llosa, Mario. 2009. *Sables y Utopías: Visiones de América Latina*. Madrid: Aguilar.
- Walker, Ignacio. 2013. *Democracy in Latin America: Between Hope and Despair*. Notre Dame: University of Notre Dame Press.
- Weffort, Francisco C. 1993. *¿Cuál democracia?* San José: FLACSO,



---

## Parte 2:

# Postransición y democracias regresivas en América Latina





# Populismo autoritario y transición regresiva: la dictadura plebiscitaria en la región andina

René Antonio Mayorga\*

## Resumen

El argumento central del artículo consiste en proponer que en Venezuela, Ecuador y Bolivia se ha dado un cambio político radical que ha configurado no solo un “patrón” novedoso de erosión y desmantelamiento de las instituciones democráticas, sino toda una “metodología” de cambio incremental y en etapas que ha rematado en regímenes populistas de autoritarismo pleno”

*Palabras clave:* Democracia, populismo autoritario, transición regresiva, dictadura plebiscitaria

## Abstract

The main argument of this paper consists in that Venezuela, Ecuador and Bolivia have suffered a political radical change. Not only in terms of erosion and dismantle of democratic institutions, it also implies an incremental change into a populist regime of full authoritarianism.

*Key Words:* Democracy, authoritarian populism, regressive transition, plebiscite dictatorship

\* Doctor en filosofía por la Universidad Libre de Berlín. Profesor de ciencias políticas.





En una reciente evaluación global, Levitsky y Way afirman que la historia real de la última década no es la disolución de la democracia sino más bien su capacidad de resistencia. En América Latina, sostienen ellos, Venezuela es el único país que se convirtió en sistema autoritario y permaneció como tal en 2014, mientras que Ecuador y Bolivia son “democracias al límite” (Levitsky and Way 2015: 56).

En retrospectiva, pienso al contrario que es más apropiado sustentar la tesis de una transición regresiva en los tres países de la región andina. En efecto, la democracia ha sufrido en la pasada década un profundo proceso involutivo debido a un giro populista radical que ha desembocado en el establecimiento de regímenes autoritarios. En fuerte contraste con giros moderados hacia la izquierda como en el Uruguay, esta ola de transición al revés produjo en la región andina una transformación de regímenes y Estados democráticos débiles hacia regímenes autoritarios. El argumento central que el artículo se propone elaborar es que en Venezuela, Ecuador y Bolivia el radical cambio político ha configurado no sólo un patrón ‘novedoso’ de erosión y desmantelamiento de las instituciones democráticas, sino todo una ‘metodología’ de cambio incremental y en etapas que ha rematado en regímenes populistas de autoritarismo pleno.

En esta perspectiva, abordo dos cuestiones en un análisis que esquematiza el argumento central ilustrando los casos con referencias empíricas pero dejando de lado una narración histórico-descriptiva del proceso mismo de construcción del autoritarismo populista. En primer lugar, analizo los fundamentos institucionales del régimen autoritario creado por liderazgos populistas y, con la intención de una demarcación conceptual frente a otros enfoques teóricos, planteo que los regímenes populistas autoritarios no pueden ser entendidos y explicados como democracias deficientes o delegativas ni tampoco como regímenes autoritarios competitivos. En los países del área andina, el problema fundamental, a mi modo de ver, ha sido la erosión sistemática, el desmontaje paulatino y la “muerte lenta” de la democracia a partir de la instauración de regímenes populistas.

En segundo lugar, me planteo la cuestión, más apremiante por su actualidad, de los factores que aparentemente subyacen a la dramática descomposición política y económica actual de estos regímenes populistas que marca la tendencia predominante en la presente coyuntura en Venezuela, Ecuador y Bolivia. De hecho esta coyuntura comporta, en el contexto del fin del auge de las materias primas y de una recesión global, el probable inicio de un nuevo viraje histórico, quizás de una nueva transición política de recuperación democrática cuyas modalidades y características específicas son difíciles de prever. Si es cierto y verificable que estos regímenes han entrado efectivamente en una crisis histórica y no meramente episódica, la actual coyuntura revelaría su fragilidad histórica como esquemas de poder estables y sustentables, lo cual pone de manifiesto que éstos no pudieron —a diferencia de los regímenes autoritarios del sud-este asiático— resolver el problema clave de



la construcción y sustentabilidad de instituciones y aparatos estatales del autoritarismo.<sup>1</sup>

La convergencia de una crisis económica con una crisis política no es un episodio extraño en América Latina (Roberts and Wibbles 2010). Esto ocurrió dos veces en las últimas décadas. Tuvimos el complejo cuadro de interacciones causales entre colapsos económicos y crisis políticas de gobierno y régimen como la ocurrida en una coyuntura crítica hace más de tres décadas con la transición democrática que condujo a la caída de dictaduras militares, la democratización y los ajustes económicos. Y también se produjo esta convergencia en las complejas relaciones causales entre la crisis de las políticas neoliberales y la crisis de los gobiernos democráticos que originaron el caldo de cultivo para el ciclo populista de economías estatistas y regímenes autoritarios que están ahora inmersos en una etapa de declinación.

El evento actual de fondo es que los regímenes populistas en la región andina han quedado atrapados en un ciclo dual de crisis económica y deslegitimación política: la crisis económica ha propiciado un desgaste extraordinario de los liderazgos y partidos gobernantes —por ejemplo, la derrota histórica del gobierno chavista en las elecciones legislativas de diciembre de 2015 y la renuncia de Correa a postularse a la reelección en las elecciones presidenciales de febrero de 2017—, pero también ha puesto sobre el tapete problemas inherentes al modelo político autoritario y al modelo económico estatista e informal que han precedido y agudizado los efectos políticos de la crisis económica. Tanto retrocesos económicos como fisuras políticas han desnudado las debilidades del populismo autoritario en la región andina inaugurando el comienzo del fin de su prolongada dominación.<sup>2</sup>

### El modelo de autoritarismo populista plebiscitario y sus mecanismos

El proceso disruptivo de desmantelamiento de instituciones democráticas no siguió, por cierto, la ruta ni los métodos tradicionales de los golpes de Estado. Fue más bien un proceso acumulativo que prefiguraba y tendía desde sus orígenes a una dinámica de ruptura del sistema democrático y su sustitución por un régimen autoritario. El ascenso al poder gubernamental de líderes y movimientos populistas por la vía democrática-electoral provocó con dinámicas e intensidades diferentes en los tres países varias etapas conflictivas de confrontación con partidos de oposición, élites tradicionales y regiones adversas. La política de los gobiernos populistas se radicalizó en varias etapas de transformación más o menos

1 Slater sostiene que la sustentabilidad de los Leviatanes autoritarios en Singapur y Malasia responde a la construcción institucional del Estado y de los partidos gobernantes (Slater 2010).

2 El ciclo dual caracteriza también el agotamiento de los gobiernos del PT en Brasil y la caída del peronismo en Argentina en las elecciones presidenciales de diciembre de 2015.





virulentas hacia regímenes autoritarios entre el 2002-2009 en Venezuela, el 2007-2009 en Bolivia y el 2010-2013 en Ecuador gracias a una combinación de estrategias electorales y de movilización de masas con políticas de subordinación del aparato estatal y políticas económicas de control de los recursos primarios (cf. Corrales and Penfold 2011, Montufar 2015, de la Torre 2015, Mayorga 2008).

Los principales factores de esta transformación fueron las estrategias de poder basadas en ideologías populistas de legitimación política e intereses económicos y sociales que se articularon y consolidaron en coaliciones sociales. Inscritas en ideologías bautizadas con distinto nombre –el socialismo del siglo XXI, el socialismo comunitario, la revolución ciudadana–, estas estrategias tenían en común el proyecto de sustituir la democracia representativa y las políticas económicas neoliberales utilizando los métodos electorales propios del régimen democrático con objetivos radicales de ruptura total con la historia precedente: refundación nacional contra el dominio de élites antinacionales, democracia participativa en vez de democracia representativa, justicia social contra la pobreza y la exclusión social, el Estado como actor estratégico y fundamental de la economía y reafirmación de la soberanía nacional.

Ya en el gobierno, los líderes y las organizaciones populistas hicieron un uso puramente instrumental y distorsionador de los mecanismos de la democracia representativa socavando y subvirtiendo las instituciones existentes del régimen democrático. Los procedimientos democráticos fueron manipulados para garantizar y reproducir mayorías absolutas en el poder legislativo y convertir este poder en una plataforma de asalto y control de los otros poderes del Estado con una aparente legitimidad democrática. Esta estrategia exitosa encontró un terreno abonado por condiciones políticas que precedieron al triunfo de los líderes y movimientos populistas: la crisis de representación democrática, el colapso del sistema de partidos políticos, el sentimiento anti-partido y anti-sistema de los sectores populares, la reacción popular contra políticas económicas neoliberales y fuertes demandas populares derivadas de la exclusión social y la pobreza, y finalmente Estados débiles frente a estos problemas (Mainwaring, Bejarano, Pizarro. eds. 2006). Estos factores contribuyeron a los triunfos electorales por amplias mayorías de Chávez, Correa y Morales y, por lo tanto, al apoyo a estrategias que prometían un cambio radical de la política y la sociedad.<sup>3</sup>

Con la conquista del gobierno por mayorías absolutas en las primeras elecciones generales de diciembre de 1998 en Venezuela, de diciembre de 2005 en Bolivia, febrero de 2007 en Ecuador, Chávez, Morales y Correa sentaron las bases para varias reelecciones consecutivas que allanaron el camino de la construcción de regímenes autoritarios aparentemente competitivos. En Venezuela, Chávez ganó las elecciones de diciembre de 2006 con el 63%

3 Sobre el colapso de los partidos políticos relevantes en los tres países y su impacto Morgan 2011 y Seawright 2012; sobre Perú, Tanaka 1998; sobre Bolivia, Mayorga 2004, 2006.



de los votos y el control absoluto del congreso y por 55% de los votos en las elecciones diciembre de 2012; en Bolivia Morales fue reelegido con el 62% de los votos en las elecciones generales de diciembre de 2009 y por el 63% en las elecciones de diciembre de 2014; y en el Ecuador, Correa fue reelegido con el 56.71% de los votos en las elecciones presidenciales de febrero de 2013. En sus primeros periodos en el poder, en los que se realizaron asambleas constituyentes y se promulgaron nuevas constituciones, los gobiernos populistas ya se habían encargado de alterar las reglas electorales a su favor, de abusar sistemáticamente los recursos financieros y medios de comunicación del Estado, es decir, de crear un campo de juego político-electoral muy desigual.

Las estrategias populistas abrieron la brecha entonces para una transición regresiva que dio forma a un modelo autoritario de poder. El modelo se fue asentando en tres pilares y lo defino conceptualmente en términos de un tipo ideal al que se aproximan con mayor o menor los tres casos empíricos.<sup>4</sup>

Estos tres pilares son:

- Un régimen político hiper-presidencialista de concentración total del poder y, por consiguiente, de control sobre el conjunto de las instituciones estatales (parlamento, poder judicial, tribunal constitucional, consejos electorales) bajo un liderazgo caudillista y plebiscitario.
- Una coalición rentista compuesta principalmente por sectores populares de la economía informal pero también por grupos de clase media y empresarios que fueron beneficiados por contratos estatales o fueron incorporados a la burocracia estatal.
- Una economía básicamente extractiva centrada en la propiedad estatal y el control de recursos naturales en sectores "estratégicos" como el petróleo y el gas, y complementada por políticas sociales de distribución del ingreso a sectores populares gracias al boom de las commodities en el mercado mundial.

Los tres pilares emergieron en los tres países progresivamente en diferentes etapas y coyunturas de conflicto, y con secuencias y alcances distintos. Tanto el primer pilar como el segundo pilar fueron cruciales en la medida que constituyeron resultados sustanciales de estrategias y decisiones de poder nacionales, mientras que el tercer pilar, que dio sustentabilidad económica al modelo autoritario, estuvo subordinado a factores exógenos, principalmente a la evolución de las commodities en el mercado mundial.

4 Corrales y Penfold (2011, 2013) dieron la pauta de un análisis político consistente del régimen chavista que incorpora como dimensión fundamental el estudio de la política económica de Chávez. Mazzuca, por su parte, ha elaborado un modelo analítico del populismo andino de gran fuerza explicativa –incorporando el caso de la Argentina kirchnerista– que integra de modo sistemático los tres componentes de régimen político, de política económica y formación de coaliciones de apoyo social. Mazzuca explica el populismo como superpresidencialismo plebiscitario 'causado' por una coalición populista rentista (Mazzuca 2013: 115).



El pilar fundamental ha sido, por supuesto, el régimen populista autoritario. Desde sus inicios, la estrategia política de los gobiernos populistas estuvo dirigida a la expansión y dominio completo del poder ejecutivo sobre todas las demás instituciones del Estado –el legislativo, el poder judicial, el tribunal constitucional, los consejos electorales y también las prefecturas o gobernaciones departamentales– así como también el control sobre los medios de comunicación públicos y privados. Pero los mecanismos claves para crear, legitimar y sostener las nuevas estructuras de poder concentradas totalmente en el poder ejecutivo obedecieron a una combinación de mecanismos ‘legales’ y mecanismos informales de movilización, represión y coerción entre los cuales destacan:

- Las asambleas constituyentes para promulgar nuevas constituciones cuyo objetivo esencial era otorgar una legitimación inédita a las estructuras de poder y a cambios sociales profundos.<sup>5</sup>
- El marco legalista autocrático o legalismo discriminatorio –predominantemente anticonstitucional y violatorio, incluso bajo los términos de las propias constituciones de los gobiernos populistas– para restringir y controlar las acciones de la oposición política y el trabajo de los medios de comunicación (Corrales 2013; Weyland 2013) instalando un régimen de “arbitrariedad institucionalizada” (Bracher 1973: 289).
- Mecanismos informales como movilización violenta de organizaciones sociales de base y milicias contra opositores, por ejemplo, para destituir ilegalmente a gobernadores de la oposición o cohibir su acción en campañas electorales (Mayorga 2008, 2009 sobre Bolivia; Kornblith 2013 sobre Venezuela; Montufar 2015 sobre Ecuador).
- Manipulación sistemática de reglas y procedimientos electorales por medio de cambios continuos de las reglas electorales, limitación del control de la votación de partidos opositores, restricción de la propaganda electoral por los medios de comunicación, inhabilitación de candidatos opositores, etc. a fin de asegurar mayorías absolutas de los líderes populistas y su predominio mayoritario en el poder legislativo (Kornblith 2013, Molina 2009, Montufar 2015, Bauza 2009).

El populismo autoritario y plebiscitario como régimen político en Venezuela, Bolivia y Ecuador ha sido el resultado progresivo e incremental de la aplicación de estos mecanismos. Pero cabe destacar que su columna vertebral responde a la utilización plebiscitaria de los procedimientos electorales de la democracia representativa. La ideología populista es la que dio sustento a la deformación plebiscitaria extrema de la representación política: el líder carismático que encarna los intereses del pueblo e implanta una política de permanente

5 En la concepción y redacción de las nuevas CPE intervinieron asesores españoles, profesores de la Universidad de Valencia, bajo la dirección de Roberto Viciano. Ellos plantearon que estas CPE responden a un “nuevo constitucionalismo social”.



antagonismo y lucha contra los enemigos internos y externos del pueblo. El núcleo de esta ideología que ha salido a relucir ampliamente en los gobiernos de Chávez, Morales y Correa ha sido la “trinidad identitaria” de líder, pueblo y Estado, cuyo origen es fascista (Bracher 1973, vol. 1: 323-324).<sup>6</sup> En virtud de esta trilogía, el líder carismático reclama ser no sólo la encarnación de la voluntad del pueblo, sino también el puente de la fusión y unidad concreta de pueblo y Estado, y el instrumento personalizado de la participación del pueblo en el ejercicio del poder.

Elemento inherente a la instalación del régimen superpresidencialista fue la construcción de partidos políticos predominantes o hegemónicos en el sistema político y el Estado como componentes estratégicos de la edificación del régimen autoritario. Aunque los partidos hegemónicos han desempeñado un rol dominante en la administración del Estado, no se transformaron en organizaciones hegemónicas en la terminología de Gramsci, es decir, de dirección cultural e ideológica de la sociedad. No obstante, estos partidos ejercieron un papel importante en el nuevo sistema político en gestación como canales de acceso y de manejo del poder estatal. Por su estructura autoritaria y dependencia caudillista, el PSUV de Venezuela, el MAS de Bolivia y Alianza País de Ecuador fueron instrumentos fundamentales del poder ejecutivo para mantener el predominio en el poder legislativo y organizar la ocupación del aparato del Estado a todos los niveles con sus partidarios y seguidores. En el fondo, los partidos políticos gobernantes –en los casos de Venezuela y Ecuador organizaciones construidas desde arriba, en el caso de Bolivia una trasmutación de sindicatos y organizaciones sociales de la coalición de Evo Morales en partido político– propiciaron el crecimiento desenfrenado del clientelismo, el corporativismo y el patrimonialismo. El caso de Bolivia es significativo en este sentido. Bajo los auspicios de la dirección política del MAS, diversas instancias del aparato del Estado fueron integradas directamente por representantes de sindicatos y grupos corporativos pertenecientes a la coalición social de Evo Morales.<sup>7</sup> En el caso de Venezuela, quizás por el origen mismo de Chávez, el PSUV jugó un rol menos importante en la administración del Estado que las FFAA (Cf. Latin American Newsletters, Andean Report, ‘Venezuela: Who is in charge?’ July 2016).

Sin embargo, los gobiernos populistas conciben a sus partidos como si fueran genuinas expresiones estatales de la voluntad popular y nacional. En Bolivia, por ejemplo, el vicepresidente García Linera sostuvo que, después de la victoria electoral de Evo Morales en las elecciones de diciembre de 2014, el MAS se había convertido en el partido gobernante que integraba todo el espectro de los intereses y demandas de la sociedad civil y que no existía

6 Enrique Krauze pone de relieve “el árbol del fascismo” en la filiación histórica de Chávez (Krauze 2009: 199).

7 La paradoja es que el MAS no se considera un partido político sino, en palabras de su ideólogo García Linera, ‘la autorrepresentación político-estatal de la sociedad que hace posible el acceso de los propios movimientos sociales a niveles de decisión del Estado’ (García Linera, “El evismo: Lo nacional-popular en acción”. Buenos Aires. OSAL nr. 19, 2006,



otro proyecto nacional alternativo.<sup>8</sup> En el fondo, se expresaba así la idea populista que el MAS había conquistado la fusión y unidad inquebrantable del Estado y la sociedad bajo el fuerte liderazgo plebiscitario de Evo Morales.

El "blueprint" original del modelo autoritario, empezando por el rol asignado a la asamblea constituyente, fue obra del gobierno de Chávez en 1999. Siguiendo un guion similar, las asambleas constituyentes en Bolivia (2007-2008) y Ecuador (2007) obedecieron a la idea de refundación del Estado, la nación y la democracia y a la visión de una nueva democracia social y participativa de ruptura total con el pasado político y las políticas neoliberales.

El marco institucional de las nuevas constituciones permitió la legitimación plebiscitaria de las estructuras de poder populista que descansaban de facto en el rol insustituible del líder popular. Por ejemplo, la constitución venezolana de 1999 fortaleció las atribuciones presidenciales como ninguna otra. El mandato presidencial fue extendido de cinco a seis años con una disposición de reelección inmediata; el presidente obtuvo el derecho discrecional de promociones en las fuerzas armadas; el Senado fue eliminado y se socavaron los controles y contrapesos en el poder legislativo, el presidente obtuvo la atribución de convocar todo tipo de referendos sin aprobación del legislativo. En general, las prerrogativas legislativas fueron debilitadas al conseguir el presidente la posibilidad de lograr el control sobre otras instituciones del Estado y gobernar por decreto por la vía de leyes habilitantes (cf. Corrales/Penfold 2011: 19).

En Bolivia, el fortalecimiento del poder presidencial en la reforma constitucional de 2008 fue indirecto. Los poderes del ejecutivo bajo el gobierno de Morales se derivaron del control político fáctico que ejerce sobre el Congreso y otras instituciones del Estado. Aparte de introducir la reelección presidencial para un mandato de gobierno por una sola vez, la nueva CPE se concentró más bien en redefinir las características generales del Estado a partir de una ideología indigenista como "Estado Plurinacional", restablecer el modelo estatista de desarrollo económico y colocar los derechos sociales en el centro de la CPE.

### Elecciones y referendos plebiscitarios

En los gobiernos populistas, el carácter plebiscitario de todas las elecciones presidenciales, legislativas, regionales incluso municipales y, por supuesto de los referendos revocatorios, constituyó el mecanismo fundamental de legitimación política. De hecho, la legitimación plebiscitaria del régimen vinculado a los liderazgos de Chávez, Morales y Correa se impuso

<sup>8</sup> García Linera declaró proféticamente que el MAS es 'el nuevo horizonte histórico' y 'el nuevo centro de un sistema político unipolar' que 'ha incorporado todas las propuestas de la sociedad civil' (El Deber, Santa Cruz. 16-11-2014). Su idea fundamental de tintes totalitarios es que Bolivia es 'un Estado integral que transita al socialismo', un Estado 'que abarca toda la sociedad' o 'la sociedad civil plena que se vuelve Estado' (Entrevista, Página Siete, La Paz. 18-01-2010).



con éxito casi inmediatamente tras la toma del poder y fortaleció la extrema personalización caudillista del poder. Entre 1999-2012, Chávez obtuvo cuatro victorias electorales consecutivas, pero en el referendo de 2007 convocado por él para radicalizar la "revolución bolivariana" sufrió su primera y única derrota. En Bolivia, Evo Morales salió victorioso en tres elecciones generales en 2005, 2009 y 2014 así como en el referendo revocatorio de 2008 y el referendo constitucional de 2009. Sin embargo, sufrió su primera y significativa derrota en el referendo constitucional para la reelección consecutiva por segunda vez en febrero de 2016. En el Ecuador, Correa ganó el referendo constitucional de 2008 y la reelección de 2013, además de otros referendos.

Tanto los partidos opositores como los medios de comunicación críticos plantearon constantemente muchas objeciones y reclamos contra los resultados manipulados de estas elecciones y la naturaleza amañada de los sistemas y procesos electorales; características que fueron incorporadas como rasgos fundamentales en el concepto de campo de juego político-electoral desigual e inclinado a favor de los que detentan el poder (Levitsky y Way 2011). Pero al declinar la economía, una coyuntura de desgaste y deslegitimación afectó a los gobiernos populistas. Los resultados de las elecciones legislativas en diciembre de 2015 en Venezuela y del referendo constitucional de febrero de 2016 en Bolivia y demostraron que las ventajas del campo político desigual y el propio mecanismo de legitimación electoral plebiscitaria se habían transformado en el tendón de Aquiles de los regímenes autoritarios.

### La "revolución legal" o el legalismo autocrático

El legalismo autocrático o hacer la revolución "democrática" por métodos supuestamente legales es uno de los rasgos más notorios del autoritarismo populista contemporáneo (Corrales 2013, Weyland 2013). Una vez logrado el control del poder judicial y la Corte Suprema de Justicia, los gobiernos desencadenaron una "revolución legal" que comprendía en su mayor parte una mezcla de leyes pseudo-legales y reglas ilegales dirigidas a garantizar la reproducción de las estructuras de poder para marginar y neutralizar a la oposición. Por supuesto, la 'revolución legal' no respetó las disposiciones del marco constitucional que los líderes populistas impusieron. De hecho, la autocracia legalista violó sistemáticamente sus propias constituciones.

Por ejemplo, en una segunda fase de consolidación autoritaria después de su derrota en el referendo constitucional de 2007, el gobierno de Chávez lanzó el 2009 una ofensiva para imponer las mismas reformas. Empezó con cambios ad hoc del sistema electoral que introdujeron un sistema mayoritario.<sup>9</sup> La mayoría de las leyes fueron promulgadas en una

<sup>9</sup> José E. Molina, 'La reforma informal del sistema electoral venezolano: de la representación proporcional al sistema mayoritario sin alterar una coma', en Arturo Fontaine et al., eds., Reforma del sistema electoral chileno. Santiago de Chile 2009: 139-164.



avalancha de la Asamblea Nacional sacando ventaja del total control de esta institución para impedir obstáculos que pudieran surgir de los avances que hizo la oposición en las elecciones legislativas de septiembre de 2010 (Cf. Corrales/Penfold 2011, Kornblith 2013). Estas leyes –un paquete de cinco leyes orgánicas del ‘poder popular’– pretendían constituir las bases legales de lo que Chávez definió como ‘la nueva geometría del poder’ para la transición a la sociedad socialista: la ley del poder popular, la ley de planificación popular, la ley de las comunas, la ley del contralor social y una enmienda de la ley de desarrollo de la economía comunal.<sup>10</sup> Puesto que Chávez perdió terreno en las citadas elecciones legislativas a pesar del sistema electoral inclinado a su favor, el gobierno decidió además radicalizar el autoritarismo mediante una nueva “ley habilitante” promulgada por la Asamblea Nacional para permitirle gobernar por decreto durante 18 meses de enero de 2011 a junio de 2012.

Por medio del segundo referendo constitucional en febrero de 2009 que Chávez ganó con el 55% de los votos, se dio un paso decisivo aprobando la reelección indefinida del presidente, es decir, eliminando los límites de los mandatos presidenciales, algo que potenció radicalmente la naturaleza autoritaria del régimen. Chávez cruzó de esta manera el umbral hacia un régimen autoritario a plena escala. Maduro ha aplicado una estrategia similar tras la aplastante derrota del PSUV ante la MUD en las elecciones legislativas de diciembre de 2015. El creó anticonstitucionalmente una efímera asamblea popular para marginar a la Asamblea Nacional, pero sobre todo ha estado utilizando al Tribunal Constitucional para suprimir y anular sus competencias y decisiones constitucionales.

La “revolución legal” en Bolivia –que empezó con fuerza y rapidez después de que el MAS lograra los 2/3 de los escaños en la asamblea nacional en las elecciones generales de diciembre de 2009– arrancó principalmente con dos leyes transitorias y cinco llamadas leyes orgánicas, cuyo propósito fundamental fue fortalecer los poderes del ejecutivo. Las leyes transitorias –ambas anticonstitucionales– permitieron a Evo Morales asumir el control del poder judicial y del tribunal constitucional y, en segundo lugar, en ausencia de una nueva ley de autonomías para los departamentos y las comunidades indígenas, destituir a gobernadores y alcaldes de la oposición sobre la base de simples acusaciones de corrupción. Cinco alcaldes y un gobernador, todos de la oposición, tuvieron que renunciar el 2010. Por otro lado, las leyes orgánicas de autonomías regionales, del tribunal constitucional y del poder judicial establecieron el control total del ejecutivo sobre estas instituciones.

En Ecuador el avance hacia el régimen autoritario se aceleró en varias fases entre 2011 y 2013 con reformas legales como la modificación del Código de la Democracia para las

<sup>10</sup> La ley de comunas socialistas, de cuya aplicación y resultados no se conocen análisis a fondo, ha sido la piedra angular de esta ‘geometría del poder’ que viola abiertamente la disposiciones de la constitución política del Estado de 1999 sobre la descentralización porque margina a la legislatura y priva de sus competencias a alcaldes y gobernadores elegidos. Esta ley tenía precisamente el objetivo de despojar de cualquier sentido a las elecciones municipales y estadales.



elecciones generales de 2013 que le permitió al gobierno introducir un sistema electoral de sobrerrepresentación de las mayorías, el referendo y consulta popular de mayo de 2011 para reestructurar el poder judicial asegurando el control total del poder ejecutivo, y posteriormente el Decreto 16 para la vigilancia y control de las organizaciones sociales. Las reformas legales culminaron con la aprobación de la ley orgánica de comunicación de junio de 2013 para implantar un control estricto de los medios de comunicación y establecer una hegemonía mediática estatal (Montufar 2013, 2015) y, por último, con la revisión constitucional de 2015 que estableció la reelección presidencial indefinida.<sup>11</sup>

Finalmente, la aplicación de mecanismos informales bien conocidos jugaron un rol crucial para generar el campo político-electoral desigual. Estos mecanismos constantes han sido:

- El clientelismo, especialmente en Venezuela donde los subsidios a través de las llamadas misiones de la salud, la educación, la alimentación, etc. fueron cruciales para mantener y promover el apoyo popular al régimen autoritario de Chávez (Corrales/Penfold 2011, Penfold 2007, Weyland 2009).
- Persecución, acoso e intimidación permanentes de políticos opositores y de los medios de comunicación críticos (Peñaranda 2014, de la Torre 2015: 202-203, Fundamedios 2014, Molina 2015; Reporteros sin Fronteras, Informe 2016).
- Uso indiscriminado de recursos estatales para la propaganda y el proselitismo en campañas electorales.
- Movilizaciones de organizaciones sociales oficialistas y empleo de grupos paramilitares encargados del control territorial en campañas electorales; inducción al voto colectivo a favor de los gobernantes, supervisión gubernamental del voto.
- Politización de la justicia como arma represiva y selectiva, y violación sistemática de los derechos humanos (cf. Informes de Human Rights Watch 2012-2015 e informes de la Corte Interamericana de Derechos Humanos).

A la luz de estos mecanismos de ejercicio del poder en los gobiernos populistas en los tres países de la región andina y de sus graves consecuencias institucionales, pienso que es coherente el argumento de que los gobiernos populistas han constituido un patrón nuevo de erosión y ruptura del régimen democrático. Este patrón ha diferido notablemente de modelos previos de colapso de las democracias, sobre todo, por el entramado legalista que disfrazó y encubrió la instalación del autoritarismo plebiscitario. El caso del Perú bajo la dictadura de Fujimori en la década de los 90 fue muy distinto, que resultó de un autogolpe en un contexto anti-partido y anti-sistema y de la violencia y el terror de Sendero Luminoso (Cf. Degregori 2000).

<sup>11</sup> Rafael Correa calificó la reelección indefinida como ‘democracia sin límites’.



Pero las diferencias –respecto al modelo de colapso de las democracias en Europa y América antes y después de la Segunda Guerra Mundial analizado por Juan Linz– son aún más notorias (Linz 1978, 2000). En este modelo, los factores cruciales fueron la pérdida de legitimidad del régimen democrático, el pluralismo polarizado por partidos políticos anti-sistema y el fracaso de los liderazgos democráticos. A pesar de que estos factores marcaron también el proceso de ruptura de la democracia bajo los nuevos liderazgos y movimientos populistas, el proceso de ruptura del orden democrático en la década del 2000 obedeció a estrategias sistemáticas de erosión y desmontaje que utilizaron reglas y mecanismos de la democracia representativa. Por estas razones, considero que el cambio de régimen por métodos electorales y plebiscitarios, y el dominio completo alcanzado por los gobiernos populistas sobre las instituciones estatales que condujeron a regímenes autoritarios y no sólo a situaciones autoritarias, no fueron consecuencias de democracias deficitarias ni tampoco fueron manifestaciones de democracias incompletas.

### El segundo pilar: la coalición social rentista

Los tres gobiernos populistas autoritarios buscaron crear y consolidar una base social firme proveniente de sectores populares pobres y marginales que en su gran mayoría estuvieron arraigados en la economía informal. Pero tres diferencias importantes saltan a la vista en relación a los vínculos con organizaciones sociales, el rol de los partidos gobernantes y la forma cómo fueron creadas (desde arriba o desde abajo).

En Venezuela la construcción de la coalición social emerge claramente desde arriba algunos años después de que Chávez asumiera el gobierno y particularmente después de la toma de PDVSA y el desarrollo de las llamadas misiones a partir de 2004 (Corrales/Penfold 2011). Así, antes de su elección democrática en diciembre 1998, Chávez siendo un outsider, obtuvo el apoyo electoral mayoritario ante el descrédito de los partidos políticos que habían gobernado el país desde el Pacto de Punto Fijo, pero sin disponer de una base social organizada o de una organización política fuerte. El Movimiento Quinta República era apenas un simulacro de partido político. Sólo después de lograr el control de los ingentes recursos de PDVSA y habiendo ganado por amplia mayoría las elecciones presidenciales de 2006, Chávez fundó el Partido Socialista Unido de Venezuela (PSUV). Nacido así en dependencia extrema del liderazgo personalista de Chávez, el partido no se constituyó en organización clave de mediación entre el gobierno y sus seguidores, y se limitó a ser desde sus inicios un puente o vehículo de movilización social, acceso a los cargos públicos contribuyendo al poder político de Chávez en el aparato estatal, aunque fueron los militares los que se constituyeron en el núcleo de la administración del Estado y no las organizaciones sociales y menos aún los sindicatos.



El gobierno populista del Ecuador ha creado también una coalición social de apoyo desde arriba. Incorporó una fracción de la dividida CONAIE, otrora la poderosa federación de sindicatos campesinos, y algunas fracciones débiles y dispersas de otros sindicatos. La coalición de Correa se formó como una alianza difusa de pequeñas organizaciones adversas a las federaciones sindicales opositoras como la CONAIE y la FUT, mientras que su partido, Alianza País, funcionó como una organización predominantemente electoral pero débil en sus nexos y estructuras de articulación con organizaciones de la sociedad civil o en sus mecanismos de penetración ideológica de la sociedad (De la Torre 2015: 200-203; Montufar 2015; Ortiz 2013).

Bolivia es en este ámbito una excepción. El régimen populista de Evo Morales ha tenido sus raíces en una coalición social de sectores informales con alto nivel de organización e influencia política, particularmente los campesinos cocaleros del Chapare –Morales ha sido y sigue siendo dirigente y secretario ejecutivo de la federación de cocaleros del Chapare–, sectores campesinos andinos agrupados en la CSUTCB, cooperativistas mineros, gremialistas y las federaciones de juntas vecinales de El Alto. Creada desde abajo, esta coalición precedió a la toma del poder de Evo Morales con su partido político, el Movimiento al Socialismo (MAS) que surgió de la misma coalición de organizaciones populares como su “instrumento político”. El MAS no se concibió a sí mismo como partido político sino como la expresión y representación política de una federación de movimientos sociales. Después de la transformación en partido gobernante, los nexos entre el gobierno y las organizaciones sociales se invirtieron y éstas fueron cooptadas, divididas e integradas en gran parte en el aparato estatal bajo la conducción autoritaria de Evo Morales con una camarilla ajena al MAS en su periodo de formación (Mayorga 2009, García Yapur et alia 2014).

Las coaliciones de apoyo tienen en común que son coaliciones rentistas puesto que los sectores pobres e informales de la sociedad se han beneficiado de la distribución de los ingresos estatales por intermedio de subsidios, bonos especiales y asignaciones directas a cambio de apoyo político-electoral e integración subordinada al aparato estatal. Corrales y Penfold sostienen en su análisis del régimen chavista que ha surgido otra vez una suerte de corporativismo fuerte (Corrales and Penfold 2011: 54). Sin embargo, pienso que este corporativismo es más bien un corporativismo de sectores que abarcan grupos sociales ligados a la economía ilegal e informal. Es particularmente el caso de Bolivia: los cocaleros del Chapare y varias comunidades campesinas del sur del país están firmemente vinculadas a la economía ilegal como el narcotráfico y el contrabando, y en general a una economía de acumulación primitiva del capital bajo directa protección y estímulo gubernamental. En este contexto el empleo informal ha crecido (Tassi et alia 2013). De acuerdo a un destacado economista, estamos ante ‘la vieja estructura de la economía primario-exportadora sostenida en un océano de informalidad’ (Gonzalo Chávez, “10 años de nacional-consumismo”,



Página Siete, 31-enero 2016). Según datos muy aproximados de 2014, Bolivia tiene efectivamente el 72% de trabajadores informales, que es el porcentaje más alto en comparación con Ecuador y Venezuela.

### El tercer pilar: economías de exportación de materias primas en una década de auge

El tercer pilar tiene que ver con el modelo económico y las líneas centrales de política económica. Junto con la implantación del régimen autoritario se puso en práctica una estrategia estatista de política económica con el objetivo central de reafirmar y fortalecer al Estado en tres dimensiones: a) como eje central y actor principal en sectores considerados estratégicos de explotación de recursos naturales como el petróleo, el gas y los minerales; b) como aparato institucional con capacidades de dirigir y subordinar el desarrollo del mercado y la empresa privada, y c) como gestor de políticas públicas destinadas a la redistribución de las rentas y la reducción de la pobreza y las desigualdades sociales.

En este modelo se trató esencialmente de establecer el predominio del Estado sobre la economía y el cambio social, pero la estrategia no estuvo acompañada por una política integral de modernización de la economía y del Estado o, si la hubo por ejemplo en Ecuador, chocó rápidamente con límites estructurales (Andrade 2015: 46-54, 75-82; Paredes 2013: 152-153). Se amplió el sector estatal mediante nacionalizaciones de empresas extranjeras, creación de nuevas empresas estatales y control de toda la cadena productiva y comercialización sobre la base de nuevos contratos en los sectores llamados estratégicos.

El modelo obedecía igualmente a una lógica política rentista sustentada en alianzas con sectores sociales excluidos en el anterior modelo económico de 'libre mercado'. En los tres países no se modificó la matriz productiva centrada en la explotación y exportación de recursos naturales, y tampoco hubo una política de modernización institucional del Estado para posibilitar una gestión eficiente en la gama de actividades y responsabilidades ampliadas, excepto en Ecuador más por el proyecto que por los resultados del gobierno de Correa (Andrade 2015: 17, 75-82). En consecuencia, las economías nacionales con alta participación del Estado se mantuvieron dependientes o se hicieron aún más dependientes de la exportación de una o dos materias primas: Venezuela del petróleo (95%), Bolivia (75%) del gas y minerales, Ecuador (53%) del petróleo.

En ausencia de una política de modernización burocrática, el aparato estatal fue subordinado a grupos corporativos bajo un manejo patrimonial y clientelista como ocurrió claramente en los casos de Venezuela y Bolivia. En la etapa de gobiernos democráticos post-transición, los avances en la construcción del Estado fueron insuficientes, pero con los gobiernos populistas se produjo un enorme salto hacia atrás. En los tres casos terminaron

por predominar políticas tradicionales: el extractivismo, el rentismo y el corporativismo, reforzados e inflados por el boom de las materias primas de exportación. El incremento de las inversiones públicas en infraestructura, salud y educación no estuvo respaldado por inversiones dirigidas a cambiar la matriz productiva. Como es el caso de Bolivia, las inversiones generaron elefantes blancos o se dirigieron a la creación de empresas estatales que resultaron deficitarias. En Venezuela se produjo un despilfarro considerable en las 'misiones', el Estado descuidó las inversiones en la industria-madre de PDVSA y enormes sumas distribuidas por la agencia reguladora de divisas terminaron en empresas fantasma y en la corrupción masiva.<sup>12</sup>

Algunos datos relativos a algunos indicadores básicos –PIB, crecimiento, inflación y extrema pobreza– dan una idea aproximada de la economía durante el boom y acerca de la actual situación de recesión y crisis.

Los gobiernos populistas tuvieron la fortuna de obtener enormes e imprevistos ingresos –sin precedentes en la historia económica– entre el 2003-2008, 2012-2014 (Venezuela), 2006-2008, 2011-2014 (Bolivia) y 2011-2014 (Ecuador) por la exportación de petróleo, gas y minerales principalmente. Bolivia, por ejemplo, incrementó casi cuatro veces sus ingresos por exportación de hidrocarburos entre 2005 y 2012 de US\$ 717 millones a US\$ 2.765 millones (Fundación Jubileo 2013: 11). En Venezuela los ingresos de la exportación de petróleo subieron explosivamente entre 2008-2013 a US\$ 100 billones por año, es decir a US\$ 600 billones en todo el periodo. Y en el Ecuador el 2011 se habían cuadruplicado estos ingresos de US\$ 3.200 millones en 2006 a US\$ 13.000 millones en 2011 (de la Torre 2015: 192).

Mientras en Venezuela la pobreza moderada fue reducida entre 1998-2013 de 50% al 30%, en el Ecuador entre 2006-2014 descendió del 37.6% al 22.5% y en Bolivia entre 2006-2014 del 59% al 39% y la pobreza extrema del 36% al 18%. Si tomamos en cuenta el coeficiente de Gini en los mismos períodos, en Venezuela se redujo de 0.49 a 0.40, en Ecuador de 0.54 a 0.47 y en Bolivia de 0.60 a 0.47. Sin embargo, aun antes de la gran crisis económica se observó en Venezuela un ascenso de la tasa de extrema pobreza; el 2013 estaba en 9,8%, más elevada que en 1997 en el que llegó a 7.1% (BM).<sup>13</sup>

Queda claro que sólo el auge de las materias primas pudo hacer posible políticas de redistribución de la renta petrolera sobre la base de bonos con efectos positivos para sectores

12 Alfredo Barrera se refirió a las declaraciones del entonces ministro de economía Jorge Giordani sobre la absoluta falta de planificación en la utilización de las divisas provenientes de la exportación del petróleo (artículo en El Nacional, Caracas, 9-02-2014, cit. por Nelson Boccaranda, "Runrunes", El Universal, Caracas, 13-02-2014; cf. Entrevista a Ricardo Hausmann, en "Cómo Venezuela pasó de la bonanza petrolera a la emergencia económica", BBC Mundo, 02-02-2016.

13 Las cifras son peores en 2015. Cf. Anabella Abadi, "La Pobreza en Venezuela está aumentando.....", Prodivinci, 13-09-2016.





pobres sobre todo en la reducción de la pobreza extrema. Las rentas del gas y del petróleo contribuyeron al aumento de las inversiones públicas y a la expansión de la burocracia estatal y de los gastos corrientes, lo cual tuvo un impacto en la movilidad social de sectores sociales dedicados especialmente al comercio y en el crecimiento del consumo, fenómenos que se observaron claramente en Ecuador y Bolivia (de la Torre 2015: 190-193; Fundación Jubileo: 2013). Desde mediados de la anterior década hasta el 2014, el crecimiento del PIB fue una constante regional: en Ecuador creció entre 2007- 2012 en promedio 4.6%, en Venezuela entre 2007-2013 en promedio 4.8% y en Bolivia entre 2004-2014 a un promedio del 4.9%. Pero desde 2014, cuando se abre el telón de la crisis, se experimenta una caída notable del PIB: en Venezuela se reduce a -4.5% el 2014 y a -10% el 2015, en Ecuador el descenso es de 3.7% el 2014 a 0.4% el 2015. Bolivia es un caso de excepción porque, la tasa de crecimiento, que fue el 2013 de 6.8%, desciende a 5.4% el 2014 y a 4.8 el 2015 que sigue siendo un promedio alto en América Latina (datos FMI, CEPAL, BM).

El boom se detuvo como resultado de un estancamiento mundial y una caída del crecimiento desencadenada por la recesión en la economía de la China. Las políticas económicas del gobierno de Correa en el Ecuador, por ejemplo, reflejadas en un alto gasto público en infraestructura, salud, educación, programa sociales, se volvieron insostenibles tras el descenso de los ingresos estatales y tuvieron que paralizarse o reducirse. El déficit fiscal había subido al 7% en 2015. En Venezuela, dada las condiciones catastróficas de la economía, el déficit fiscal escaló en 2015 al 20% del PIB, y en Bolivia se verificó un aumento sostenido del déficit fiscal comparativamente bajo en relación a Ecuador y Venezuela: del 3.5% en 2013 al 6.6% el 2015.

### Proceso de descomposición del régimen autoritario: un análisis provisional

La toma del poder por liderazgos populistas condujo exitosamente al establecimiento de regímenes autoritarios. Sin embargo, a partir del 2015 los mismos factores que garantizaban su sustentabilidad empezaron a descomponerse/se agrietaron, especialmente cuando el contexto económico internacional se tornó desfavorable y ocurrió el fenómeno imprevisto por los gobiernos populistas de que el boom no era eterno. A esto se sumó en Venezuela la muerte de Chávez en marzo del 2012 que generó el problema nodal en autoritarismos caudillistas y plebiscitarios de la sucesión y transferencia del poder plebiscitario. Los tres pilares constituían una garantía mutua de la estabilidad de los regímenes populistas en términos políticos y económico-sociales. Pero toda la construcción empezó a fisurarse a causa de los efectos simultáneos del hundimiento de los precios de las materias primas y de los resquebrajamiento del modelo político autoritario; es decir, en los tres casos sobrevino casi un proceso de disolución simultánea y de diverso ritmo, aunque el factor detonante no fue necesariamente el económico.



El declive político en Venezuela, el de mayor calado, no derivó, por ejemplo, directamente de la caída económica. Dada la dependencia umbilical de este modelo de los líderes plebiscitarios,<sup>14</sup> la muerte de Chávez y la transferencia del poder provocaron graves problemas de gobernabilidad resultantes de una mayor radicalización del régimen y una extrema polarización del sistema político que influyeron en la gestión económica y el desmoronamiento de las coaliciones sociales. En los violentos conflictos de febrero y marzo de 2014 con 41 muertos y más de tres mil detenidos, el gobierno de Maduro todavía contaba con el apoyo duro de las bases chavistas (Cf. International Crisis Group, "Tipping Point", 23-09-2014). Sin embargo, ante el derrumbe económico y sus secuelas sociales, Maduro perdió sustancialmente el apoyo heredado de Chávez. La victoria de la MUD en las elecciones legislativas de diciembre de 2015 constituyó el catalizador del proceso de declinación del régimen chavista. La oposición venezolana irrumpió en el segundo poder el Estado y se abrió una etapa de confrontación y bloqueo mutuo entre el gobierno y la MUD.

El caso de Bolivia, un caso de relativa estabilidad económica en comparación con Venezuela y Ecuador –en parte por amortiguadores como las reservas internacionales (US\$ 11.500 millones a septiembre de 2016), es de una declinación política con matices contradictorios porque ha sido un proceso lento pero con momentos de quiebre abruptos. La declinación remite a conflictos políticos y sociales que el mismo gobierno, teniendo el poder completo de las instituciones del Estado, suscitó y no pudo resolver (los conflictos con el TIPNIS y FONDIOC) y especialmente a la deslegitimación por los escándalos de corrupción que estallaron entre el 2015 y el 2016. La derrota de Evo Morales en el referendo revocatorio de febrero de 2016 convocada por el gobierno –la primera debacle de consecuencias importantes– no hubiera sido posible sin el enorme desgaste de su legitimidad política. Este desastre resume la ruta política descendente de un régimen aparentemente condenado a actuar en una especie de vacío o limbo político hasta el fin de su mandato en enero de 2020. En el Ecuador, la caída brusca de los ingresos y el elevado déficit fiscal de aproximadamente 7% en relación al PIB en 2015, a lo cual se suma una serie de conflictos sociales, han inducido a Correa a renunciar a una proyectada reelección presidencial en febrero de 2017. De cualquier manera, el hecho trascendental es que los claros síntomas de una doble crisis política y económica revelan que la sustentabilidad misma de los gobiernos y los regímenes autoritarios fue puesta en entredicho a coroto y mediano plazo.

En resumen, es la caída en picada de los ingresos estatales por exportación de petróleo, gas y minerales el factor que ha provocado directamente en los tres casos consecuencias políticas de largo alcance:

<sup>14</sup> Pachano establece en relación a Ecuador la ecuación 'RC'-RC= 0 en la que 'RC' es la revolución ciudadana y RC Rafael Correa (Pachano 2013). La extrema dependencia personalista y caudillista condena la supervivencia del régimen populista cuando el 'líder máximo' desaparece por cualquier circunstancia (muerte, retiro forzado, derrocamiento, etc.).





- Venezuela: un caso de fracaso monumental del modelo estatista populista del gobierno chavista con una catástrofe socio-económica y humanitaria a escala nunca vista en América Latina.
- Ecuador: un caso intermedio de agotamiento drástico del gasto público y de la inversión que demuestra los límites y la fragilidad del modelo económico, pero sin desatar una crisis a la venezolana, pero generando una oposición de diversos sectores sociales contra el gobierno y cuestionando la permanencia de Correa en el poder.
- Bolivia: un caso atípico de capacidad gubernamental momentánea de contención de los efectos de la caída de los ingresos (-31.8% en 2015, -35% est. en 2016) por el superávit de divisas y la política de equilibrio financiero que ahora está precisamente en peligro.<sup>15</sup> Sin embargo, centrales sindicales como la COB y determinados sectores campesinos y mineros abandonaron la coalición de apoyo asocial al gobierno. Y el corolario político de mayor trascendencia fue la derrota de Morales en el referendo constitucional de febrero de 2016 para postular a una tercera reelección.

El caso venezolano es de lejos el ejemplo catastrófico de una crisis de colapso o derrumbe económico que arrasa la ya debilitada legitimidad del régimen chavista: el desperdicio de los ingentes recursos provenientes de la exportación de petróleo ( casi US\$ 1 trillón desde 1999), la administración ineficiente e irresponsable de PDVSA y de otras empresas estatales, el estrangulamiento del sector privado, el clientelismo descontrolado, la caída dramática del crecimiento y la inversión, la más alta tasa de inflación en el mundo (180% en 2015 ), desabastecimiento, extremo deterioro de los servicios de salud, aumento del desempleo y del empleo informal; todos aspectos de una crisis económica que desemboca en el rechazo de la mayoría de la población al gobierno de Maduro y el apoyo al referendo revocatorio del 85%.<sup>16</sup>

### Escenarios probables de una transición democrática

Los cambios de régimen resultan de desplazamientos en el equilibrio de poder entre agentes políticos. Tres causas probables subyacen a estos desplazamientos: la emergencia de nuevos actores que adhieren a una coalición opositora, la distribución relativa de recursos de poder

<sup>15</sup> El BM y el FMI consideran que Bolivia es un caso de 'políticas macroeconómicas prudentes y pragmáticas'. Pero esta evaluación es sesgada porque soslaya las inversiones en elefantes blancos, las empresas deficitarias del Estado, el despilfarro por corrupción y en general los efectos negativos de la política económica extractivista y de estímulos directos e indirectos a la economía informal e incluso ilegal -la producción de coca, la explotación minera por los llamados cooperativistas, el contrabando (Cf. Carlos Valverde 2015, Fundación Pazos Kanki 2016).

<sup>16</sup> Cf. Latin American Newsletters, Special Report, Venezuela: Will Chavismo Survive? August 2016; Latin American Newsletters, Economy and Business, Venezuela: The Shortage Economy, May 2016; International Crisis Group, The End of Hegemony. What Next for Venezuela? December 2015.



a favor de la oposición, y el desequilibrio de la correlación de fuerzas en contra del régimen imperante (Mainwaring and Pérez-Liñán 2013: 49). En Venezuela, Ecuador y Bolivia se han constatado ya desplazamientos y alteraciones del equilibrio de poder que implican un proceso de descomposición de los regímenes autoritarios. Este proceso define la actual coyuntura política y abre distintos escenarios de cambio político –probablemente nuevos procesos de transición democrática que puedan resolver una compleja crisis política en marcha.

El escenario de mayor trascendencia sería el de cambio de régimen, es decir, de una transición hacia la recomposición de gobiernos y regímenes democráticos. Pero otros escenarios son probables de acuerdo a la dinámica y los conflictos que agitan la actual descomposición del autoritarismo populista. Aunque cada caso nacional es diverso por la magnitud y la intensidad de la crisis, por los actores relevantes y la dinámica de la correlación de fuerzas entre gobierno y oposición, mi argumento general sobre nuevos procesos de transición en curso o gestación se desprende de los tres casos en los que la crisis política se verifica empíricamente: incubándose en el caso de Bolivia, gestándose aún en el caso de Ecuador y en proceso crítico de impasse y bloqueo en el caso de Venezuela.

El primer escenario es a grandes rasgos una transición a la democracia bajo la dirección de un liderazgo democrático con amplio apoyo de la sociedad civil por la vía democrática asumiendo que los gobernantes estuvieran dispuestos o presionados a aceptar tal alternativa. Esta transición implicaría una transición negociada. El segundo escenario es una transición originada en la implosión del régimen y el gobierno autoritario, con un consiguiente gobierno provisional como fue el caso del Perú con la caída intempestiva de Fujimori. El tercer escenario probable es una compleja y prolongada transición tras una conflictiva situación de empate catastrófico entre el gobierno y las fuerzas de la oposición política y social. Esto implicaría una transición por ruptura. Un cuarto escenario es también probable: una descomposición del régimen autoritario en medio de grandes conflictos y movilizaciones sociales sin una alternativa clara de transición democrática en virtud de una oposición política fragmentada y débil.

La probabilidad mayor o menor de estos escenarios se desprende de cada contexto nacional concreto. Venezuela parece encajar en una mezcla del primer y tercer escenarios: el asediado gobierno de Maduro está confrontado por una oposición unida –la MUD– en un contexto de derrumbe económico en el que la coalición social populista se ha despedazado y amplios sectores chavistas han dado la espalda al gobierno como lo demuestran la imponente victoria de la MUD en las elecciones legislativas de diciembre de 2015 y las encuestas sobre la desaprobación del gobierno de Maduro y el apoyo al referendo revocatorio. El desenlace directo fue la colisión entre dos poderes del Estado y el impasse entre la MUD y el gobierno, cuya reacción casi instintiva consistió en ejecutar un verdadero golpe de Estado contra la asamblea nacional echando mano del tribunal constitucional. No obstante, la lu-

cha política –sus actores claves y las líneas ideológicas de enfrentamiento– están claramente definidas en contraste con los campos de conflicto en Bolivia y Ecuador.

En el Ecuador la crisis económica ha debilitado el liderazgo de Correa y su posición política. Alianza País no tiene un sucesor de status similar y los partidos de oposición así como las organizaciones de la sociedad civil adversas al gobierno están fragmentadas. Antes de que explotara la crisis económica, Correa impuso una reforma constitucional que estableció la reelección indefinida del presidente de la república pero, a raíz de los problemas derivados de la crisis, planteó a la asamblea nacional subordinada al gobierno introducir una disposición transitoria de no aplicar la reelección indefinida en las próximas elecciones presidenciales de febrero de 2017. Correa decidió ante la crisis emprender astutamente una retirada política provisional y designar a Lenin Moreno y Jorge Glas como candidatos de Alianza País a la presidencia y vicepresidencia en las próximas elecciones de febrero de 2017. En comparación con las posiciones de radicalización autoritaria asumidas por Maduro en Venezuela y Evo Morales ante las crisis de sus gobiernos, Correa ha hecho aparentemente una jugada maestra que, sin embargo, no tiene asegurado su desenlace. Surgen tres problemas en esta coyuntura de decadencia del autoritarismo plebiscitario en Ecuador: a) ¿podrá Correa a través de AP garantizar una sucesión, una transferencia de liderazgo y legitimidad como quiso en Venezuela Chávez ya moribundo sin lograrlo?; b) ¿sin Correa en el poder podrá AP continuar la ‘revolución ciudadana’? y c) ¿podrá AP transmutarse en partido democrático e iniciar una transición si tiene éxito en las elecciones de 2017?<sup>17</sup> En una coyuntura tan incierta, se vislumbra como escenario probable una declinación acelerada de la llamada “revolución ciudadana” y simultáneamente, dada la fragmentación de la oposición, una falta de alternativa democrática política consistente para una transición democrática viable a no ser que ocurra el milagro de que AP bajo Lenin Moreno logre su reconversión democrática.

Bolivia es en ciertos aspectos un caso bastante diferente. En comparación con la catástrofe venezolana o la crisis ecuatoriana, el descenso de los ingresos estatales no ha afectado aún la estabilidad económica, aunque ya se percibe una caída sustancial de los ingresos del Estado por exportación del gas y, en consecuencia, un descenso grande a partir de 2016 de los recursos financieros de las gobernaciones y alcaldías que se acelerará en 2017. Sin embargo, al margen de los problemas económicos, el gobierno de Evo Morales sufrió en años recientes una creciente deslegitimación siendo cuestionado por sus propios aliados sociales aparte de la oposición política y regional. Tres hechos han dañado, me parece, de manera irreversible la legitimidad de Evo Morales. En primer lugar, el conflicto con el Territorio Indígena del Parque Nacional Isiboro Sécure (TIPNIS) en las tierras bajas del oriente boliviano en 2011

17 Pachano afirma que esto es difícil pero no improbable ante la división de la oposición. Cf. declaraciones en El Universo, ‘Lenin Moreno y Jorge Glas es el binomio por AP’, 1-10-2016.

que se originó en el incumplimiento gubernamental de la consulta previa con el territorio indígena para la construcción de una carretera que iba a afectar la ecología del Parque, condujo al gobierno a reprimir violentamente la marcha de los indígenas hacia La Paz vulnerando la CPE y abandonando su ideología indigenista consagrada constitucionalmente. En segundo lugar, dos grandes escándalos de corrupción masiva: la malversación de millonarios fondos del Fondo Indígena por dirigentes campesinos adheridos al MAS y funcionarios de gobierno,<sup>18</sup> y el caso de tráfico de influencias que vinculaba a una ex-amante de Evo Morales con una empresa china (CAMCE) que hizo multimillonarios contratos con el Estado.<sup>19</sup> Finalmente, en agosto y septiembre de 2016 otro conflicto mayor y violento con la federación de cooperativistas mineros –un aliado político importante del gobierno y su coalición de apoyo social– provocó la ruptura entre ambos tras bloqueos de carreteras, enfrentamientos violentos y el asesinato del vice-ministro del Interior por un grupo de cooperativistas.

Pero el evento crucial que dio un vuelco a todo el contexto político confirmando la declinación política del régimen fue la derrota en el referendo constitucional sobre la reelección de Morales en febrero de 2016. Por mayoría absoluta (51.97%) y en condiciones desfavorables, los votantes predominantemente urbanos a través del país rechazaron el proyecto reeleccionista del gobierno. No obstante, similar a la reacción de Chávez el 2007, Evo Morales no sólo no ha reconocido enfáticamente su derrota, sino que el gobierno está preparando ilegalmente otro referendo constitucional para demostrar que el ‘pueblo’ todavía lo apoya y quiere su reelección.

La crisis del liderazgo de Evo Morales y sobre todo la imposibilidad de una transferencia del liderazgo no ofrece una solución viable en un movimiento autoritario que está atado umbilicalmente a su figura plebiscitaria. En vista de la oposición fragmentada y débil y la ausencia de liderazgos alternativos, similar en cierto sentido a la situación de la oposición en el Ecuador, el cuarto escenario no se puede descartar en Bolivia: un proceso de descomposición acelerado y profundo sin el desarrollo previsible de una clara alternativa democrática de transición.

En suma, los regímenes populistas enfrentan crisis políticas de diversa profundidad e intensidad que conllevan una crisis global del modelo del autoritarismo populista en sus tres variantes y no sólo del proyecto chavista que fue el ‘paradigma’ del populismo andino. En este panorama, el agotamiento político y el descomunal fracaso del llamado “Socialismo del Siglo XXI” en Venezuela han comprometido históricamente la viabilidad regional del autoritarismo populista.

18 Fundación Pazos Kanki. *La verdad sobre el Fondo Indígena. Un modelo ‘vicioso’ de gestión pública*. La Paz 2016; Encuesta: “Corrupción, el principal problema del gobierno”, Página 7, La Paz, 18-09-2016.

19 Fundación Pazos Kanki, ¿Qué hay detrás de la CAMCE? Nuevo Patrón. La Paz 2016.



### A modo de conclusión: observaciones y demarcaciones conceptuales

El hecho de que el acceso al poder y la reelección de Chávez, Correa y Morales hubieran tenido lugar por medios electorales no aporta una base empírica suficiente para respaldar la tesis de que sus gobiernos y los regímenes políticos que instalaron fueran democráticos o incluso semi-democráticos.<sup>20</sup> El ejercicio del poder estatal por los gobiernos populistas, las leyes y medidas que han implementado demuestran ampliamente que han usado los mecanismos de la democracia representativa para socavarla y reemplazarla por estructuras de poder autoritarias y dictatoriales aprovechando ampliamente las ventajas derivadas del control del aparato estatal y sus recursos.<sup>21</sup> El desmantelamiento sistemático de las instituciones democráticas, las prácticas políticas de confrontación, de imposición del principio de mayoría, de rechazo a la negociación y los acuerdos, de presión, amedrentamiento y persecución de la disidencia han rebasado ampliamente el umbral crítico de tal manera que es lícito caracterizar a los regímenes populistas como regímenes autoritarios con tendencias claramente dictatoriales, es decir, tendencias que apuntan a la liquidación del pluralismo limitado que de acuerdo a Linz caracteriza a los regímenes autoritarios.<sup>22</sup>

Las consecuencias de mayor envergadura sobre el régimen político anterior fueron devastadoras: colapso de los mecanismos de controles y equilibrios que, por más defectuosos que hayan sido, garantizaban un mínimo de transparencia, la conculcación del Estado de Derecho, la judicialización de la política –y como elemento constitutivo de ésta, la represión y criminalización selectiva de la oposición político-social y de los medios de comunicación independientes– violando los derechos de expresión y participación política. Suspendingo y subvirtiendo las propias constituciones que promulgaron, los gobiernos populistas de Venezuela, Bolivia y Ecuador avanzaron en todo caso de una manera distinta en la configuración del modelo autoritario y en el alcance del ejercicio autoritario del poder. Sin embargo, características constitutivas del modelo autoritario han sido el uso puramente instrumental de los principios constitucionales y su aplicación arbitraria y anómica en el ejercicio del poder. Estos elementos sustanciales pueden ser considerados como constitutivos de un régimen dictatorial en el cual, como Sartori destaca, todo el poder está concentrado, no está controlado y, de hecho, está más allá del control (Sartori 1987, vol.2: 472).<sup>23</sup>

20 Hitler fue también nombrado Canciller sobre la base de los mecanismos institucionales de la República de Weimar después de ganar unas elecciones por mayoría relativa y haber combinado una estrategia legal con una estrategia violenta para luego destruir al régimen democrático con la aprobación de las “*Ermächtigungsgesetze*” –“leyes de autorización”– en las que se basó la llamada “revolución legal” (Bracher 1973: 260-268).

21 Steven Levitsky y Lucan A. Way advirtieron acertadamente que uno de los instrumentos más efectivos de la supervivencia autoritaria ha sido minar la competencia democrática menos por el fraude electoral o la represión que por el acceso desigual a instituciones, recursos estatales y los medios de comunicación creando así las condiciones para un campo de juego político desigual y distorsionado (Levitsky and Way 2010: 57).

22 Shamis y Armony prefieren hablar, siguiendo a Linz, de “situaciones autoritarias” y no de regímenes autoritarios (Shamis and Armony 2005: 125).

23 Que el poder estatal esté concentrado en los regímenes populistas no significa que éstos se hayan convertido

El populismo andino, dominante una década y ahora en etapa de declinación, obliga entonces a repensar los modelos explicativos y los conceptos que se han utilizado en la ciencia política para explicar teóricamente su relación con la democracia. Me refiero especialmente a tres conceptos –democracia delegativa, semi-democracia y autoritarismo competitivo– que han contribuido mucho a clarificar la naturaleza de las democracias en América Latina, pero se muestran insuficientes y limitados dada la profunda regresión del proceso democrático en la región andina. En primer lugar, los regímenes populistas no pueden ser entendidos adecuadamente con el concepto de democracia delegativa (O’Donnell 1994). Por cierto, los elementos importantes que destaca este importante concepto desarrollado con referencias históricas distintas y anteriores al populismo andino –la legitimación electoral y el absoluto predominio del poder presidencial que se ejerce por encima de los partidos, de las instituciones estatales y los intereses organizados– están presentes en extremo en los regímenes populistas. Sin embargo, se supone que el régimen de democracia delegativa, no obstante sus deficiencias, es democrático precisamente por su legitimación electoral. O’Donnell reiteró antes de su fallecimiento que con el concepto de democracia delegativa intentaba identificar una manera de concebir y ejercer el poder que resulta de elecciones libres y competitivas, es decir, democráticas (O’Donnell et alia 2011: 19-20). Pero esto es insostenible en el caso de los gobiernos populistas andinos que han desmontado profundamente el régimen democrático destruyendo instituciones democráticas y espacios de pluralismo, y desvirtuando los procesos electorales mismos.<sup>24</sup>

Tampoco el concepto de semi-democracia, desarrollado por Mainwaring, me parece apropiado para ser aplicado a los regímenes de Bolivia, Ecuador y Venezuela (Mainwaring 2005). Por cierto, esta categoría introducida como parte de una medición tricotómica de regímenes en América Latina, pone de relieve rasgos fundamentales que están presentes en los regímenes populistas –la extrema concentración del poder en el ejecutivo, la supresión significativa o total del sistema de controles y equilibrios y la ausencia de rendición de cuentas horizontal y el abuso de los derechos humanos. Pero la categoría de semi-democracia supone también, por lo menos, la vigencia de una democracia electoral (Mainwaring and Pérez-Liñán 2007: 138) que es el criterio principal y suficiente que permitiría clasificar a los gobiernos populistas como semi-democráticos. Sin embargo, aparte de que el poder ejecuti-

en regímenes totalitarios, aunque sus líderes han expresado muchas veces una clara ‘vocación totalitaria’. En un régimen totalitario, se produce el sometimiento total de la sociedad al Estado por medio de organizaciones de masas y partidos únicos dominados por líderes absolutos. Las ideologías populistas en sus distintas vertientes tampoco tuvieron la fuerza de una mitología política capaz de imponerse como ideología única ni se creó un Estado policiaco que reine a través del miedo y el terror (cf. Sobre totalitarismo Linz 2000: 67, 160; también las obras clásicas de Hannah Arendt, *The Origins of Totalitarianism*, 1966 y Franz Neumann, *The Democratic and the Authoritarian State*, 1967).

24 Iazzetta discute los alcances actuales del concepto en su ensayo “La democracia delegativa, veinte años después”, en Martín D’Alessandro y Gabriela Ippolito-O’Donnell (coords.) 2015.



vo ejerce el poder total sobre las instituciones estatales, la democracia electoral –como otros espacios institucionales de competencia democrática– ha sido distorsionada en los regímenes populistas al transformarse en un campo de juego asimétrico debido a los recursos que controlan los partidos gobernantes, a su poder sobre las organismos electorales y los medios de comunicación, y a su capacidad de modificar los sistemas electorales a conveniencia, todo lo cual restringe seriamente la competencia democrática.<sup>25</sup>

En resumen, se podría afirmar que hasta hace poco el resultado de la transición regresiva que culminó en un cambio de régimen hacia el autoritarismo en Venezuela, Ecuador y Bolivia no fue propiamente el centro de los análisis y debates sobre regímenes y gobiernos populistas.<sup>26</sup> Y quizás la razón principal de esta omisión es atribuible a uno de los más influyentes enfoques teóricos –el enfoque de calidad de la democracia– que explica a estos regímenes básicamente como democracias híbridas deficientes.<sup>27</sup> Sin embargo, a partir del ahora predominante concepto de autoritarismo competitivo –elaborado por Levitsky/Way–, la ciencia política empezó a reconocer que los regímenes populistas no constituían democracias deficientes sino regímenes híbridos en sí mismos, distintos de los regímenes democráticos y de los regímenes autoritarios plenos (Levitsky and Way 2010: 6-7).

Mientras el concepto de autoritarismo competitivo fue en muchos sentidos un avance teórico considerable, pienso que el planteamiento de calidad de la democracia aplicado a los regímenes autoritarios populistas de América Latina ha llevado a la reflexión por un camino errado y mistificador. Por definición, este modelo analítico no debería ser aplicado a regímenes que han desplazado y demolido las instituciones democráticas. En el marco teórico de calidad de la democracia, los regímenes populistas aparecen como híbridos en tanto comparten atributos democráticos y autoritarios, y son considerados sustancialmente democráticos en un continuum o escala de más o menos rasgos autoritarios. Los rasgos autoritarios son percibidos como injertos contaminantes en un tronco genuinamente democrático y saludable. Su baja calidad democrática se derivaría entonces de sus notorias deficiencias –clientelismo, gobierno por decreto, falta de controles y equilibrios, ausencia de rendición de cuentas, Estado de Derecho viciado, prácticas autoritarias en el ejercicio de gobierno, entre otras.

Se explica, por lo tanto, el conjunto de estas características especialmente como defectos del proceso de democratización o de instituciones democráticas frágiles e inestables.

25 Los rankings de *Freedom House* no captan las diferencias de régimen. En 2010 Venezuela, Bolivia y Ecuador obtienen el puntaje de 3 (“parcialmente libre”); en 2016 el ranking es el mismo, con la excepción de Venezuela que obtiene 5.

26 Con muy pocas excepciones, “el giro a la izquierda nunca fue considerado a la luz de la cuestión de régimen” (Mazucca 2013: 121).

27 La perspectiva teórica del populismo como amenaza o correctivo de la democracia representativa (Rovira Kaltwasser 2011; Weyland 2013) puede ser vista en varios sentidos como una variante.

Estudios sobre las democracias andinas por la Red de Investigación de la Democracia en la Región Andina, por ejemplo, caracterizaron al régimen político venezolano bajo Chávez como “democracia subyugada”, mientras el sistema político ecuatoriano bajo Correa y el régimen del MAS bajo Morales en Bolivia son etiquetados suavemente como democracia “inconclusa” y democracia “en desarrollo” respectivamente (Cameron and Luna 2011; también Pachano y García 2015).

El concepto de autoritarismo competitivo, sin embargo, constituyó un avance significativo en la comprensión de los regímenes autoritarios. A pesar de que los regímenes populistas no formaron parte del trasfondo empírico para su elaboración –Levitsky sostuvo después que el populismo fue el catalizador primigenio detrás de la emergencia del autoritarismo competitivo en la región andina (Levitsky and Loxton 2013)–, el concepto adquirió enorme relevancia y se erigió casi en concepto paraguas para aprehender las características esenciales de los populismos andinos (Mainwaring 2012; Kornblith 2013; de la Torre 2015).

Para calificar con más precisión un régimen democrático, Levitsky y Way agregaron un quinto atributo a las cuatro dimensiones centrales de la definición mínima procedural de la democracia: la existencia de un campo de juego equilibrado entre gobernantes y la oposición. En cambio, el tipo de régimen competitivo autoritario –un tipo híbrido entre régimen democrático y autoritarismo pleno– reside fundamentalmente en el campo de juego desigual en el cual los gobernantes manipulan a sus anchas las reglas de la competencia democrática, abusan indiscriminadamente y sin control los recursos estatales, niegan a la oposición una adecuada cobertura mediática y acosan a los candidatos de la oposición y frecuentemente alteran los resultados electorales. En fin, este tipo de régimen está caracterizado por la manipulación de las reglas democráticas, el uso del cohecho, la cooptación y la utilización de agencias fiscales y poderes judiciales para perseguir ‘legalmente’ o extorsionar el comportamiento cooperativo de los críticos u opositores al régimen.

Sin embargo, en esta concepción, el autoritarismo competitivo difiere de los regímenes autoritarios previos en el sentido de que existen canales constitucionales a través de los cuales las organizaciones opositoras compiten de una manera significativa por el poder ejecutivo (Levitsky and Way 2010: 6-7). En este tipo de régimen subsistirían cuatro espacios de competencia importantes –la arena electoral, el legislativo, el poder judicial y los medios de comunicación– a través de los cuales las fuerzas de oposición pueden plantear desafíos significativos (Levitsky and Way 2002: 53-54). En consecuencia, un régimen autoritario competitivo constituye un ‘régimen híbrido’ específico porque es distinto de uno democrático y también de regímenes autoritarios a plena escala en los que no existen para la oposición canales viables de competencia por el poder.

Este concepto de autoritarismo competitivo captó con mayor precisión, a mi modo de ver, los rasgos centrales de los populismos andinos, pero su aplicación es limitada cuando







las arenas referidas han ido desapareciendo progresivamente –de manera diferenciada, por cierto, en cuanto a su extensión e intensidad–, lo cual hace problemático el empleo irrestricto del concepto de autoritarismo competitivo.<sup>28</sup> El legislativo y el poder judicial han sido absorbidos totalmente por el poder ejecutivo en Bolivia, Venezuela y Ecuador. En estos países han ido igualmente desapareciendo de modo acelerado los medios de comunicación como espacios competitivos, aunque el campo electoral se mantiene con grandes limitaciones como arena competitiva a escala regional y local en la que se puede plantear relativamente desafíos a los gobiernos. Precisamente en este espacio, que Levitsky y Way no consideran, se desplegaron y resistieron fuerzas importantes de la oposición en los tres países, aunque también fueron neutralizadas y debilitadas en distintos grados.

Sin embargo, lo esencial de la cuestión problemática que plantea el enfoque de autoritarismo competitivo consiste en que no aclara cuán significativas han sido y son realmente las elecciones nacionales en estos regímenes para el acceso al poder ejecutivo. En Venezuela, Ecuador y Bolivia, la oposición ha tenido oportunidades para competir en elecciones nacionales, regionales y locales. Pero como se ha comprobado en varias experiencias, los gobiernos populistas han hecho caso omiso o neutralizado de acuerdo a su conveniencia los resultados obtenidos por fuerzas opositoras apelando principalmente a los mecanismos a los que me he referido antes: la judicialización de la política y la creación nuevas estructuras de poder. De este modo, dos objeciones principales se pueden formular tomando como marco de referencia el caso venezolano. En primer lugar, las elecciones nacionales han tenido desde el 2006 un impacto limitado puesto que “(fuertes) performances en las elecciones no han suscitado necesariamente nuevas correlaciones de poder o cambios significativos en políticas públicas” (Kornblith 2013: 54). En segundo lugar, el gobierno impuso nuevas reglas o despojó a algunos gobernadores importantes y al alcalde de Caracas así como a la asamblea nacional en 2010 y 2015-2016 de sus competencias constitucionales en un esfuerzo por hacerlos irrelevantes. La única excepción importante ha sido la victoria resonante de la MUD en las elecciones legislativas de diciembre de 2015: la MUD ha ocupado el poder legislativo, pero el gobierno de Maduro ha desconocido su triunfo, ha ignorado la representatividad alcanzada por la oposición y ha minado las competencias de la asamblea nacional por medio de un tribunal supremo de justicia obsecuente desatando así una prolongada crisis política en la que predomina una correlación de fuerzas de bloqueo mutuo.

A diferencia de Venezuela, y esto es importante, la arena crucial de competencia por el poder legislativo y el poder ejecutivo en Ecuador y Bolivia se ha desvanecido crecientemente

28 En el autoritarismo electoral, las elecciones presidenciales y legislativas son instrumentos del régimen autoritario. Son elecciones multipartidistas pero mínimamente competitivas, mínimamente pluralistas y mínimamente abiertas (Schedler 2006: 3). Poniendo énfasis en estos rasgos, el concepto de autoritarismo electoral es más restrictivo que el de autoritarismo competitivo.



para la oposición a causa del campo de juego desnivelado así como por la propia debilidad y fragmentación de la oposición. En estas condiciones, aunque los partidos de oposición lograron ganar posiciones en elecciones regionales y locales, no se produjo en los regímenes autoritarios de la región andina ningún caso de avance significativo para la oposición en ambas arenas ni menos un alternancia democrática del poder. Es muy discutible que en los tres países pueda alguna vez ocurrir algo semejante. Es decir, la piedra de toque del enfoque del autoritarismo competitivo en los populismos andinos no se ha producido y es improbable que el campo de juego competitivo se reequilibre y se torne tan significativo que el régimen autoritario permita su autoliquidación y transformación en régimen democrático.

El avance de la MUD al conquistar el poder legislativo parece contradecir esta argumentación. Sin embargo, como parece imponerse la estrategia del gobierno –dejar suspendida a la asamblea nacional en el vacío institucional suprimiendo sus atribuciones constitucionales e ignorando el voto popular que hizo posible la victoria de la oposición–, el régimen venezolano ha desvelado más bien un rasgo constitutivo de los regímenes autoritarios populistas: que los canales de competencia política y sus consecuencias institucionales están estructuralmente restringidas y excluidas cuando se trata de conservar el poder e impedir a toda costa el acceso al poder de los adversarios. Sólo puede ganar el poder constituido, más aún si la competitividad de la oposición aumenta por razones ajenas a las estrategias de los líderes populistas. Chávez proyectó su dominio a cuarenta años; Evo Morales, más ambicioso, sostuvo que llegó al poder para toda la vida y que no era un simple inquilino en el palacio de gobierno.

Corrales (2013) y Kornblith (2013) han puesto de relieve este nexo paradójico entre la creciente fuerza competitiva de la oposición y el también creciente autoritarismo de los gobiernos de Chávez y Maduro. Por lo tanto, es difícil evadir la pregunta fundamental de si es del todo posible un proceso de transición y un cambio exitoso de los regímenes autoritarios por medios democráticos. Este interrogante surge con toda su urgencia a raíz de la grave crisis venezolana que el gobierno de Maduro ha agudizado al rechazar y aplazar en septiembre de 2016 la realización del referendo revocatorio planteado por la asamblea nacional.

¿Cómo deberíamos entonces conceptualizar a estos regímenes con las herramientas conceptuales disponibles del enfoque de autoritarismo competitivo? Procesos políticos de concentración extrema del poder, políticas públicas de carácter estatista y rentista, y en general el modelo autoritario discrecional y arbitrario han aportado una amplia evidencia empírica para poner a prueba la tesis de que los regímenes populistas han cruzado el umbral incluso de regímenes autoritarios que se ajustarían al enfoque de autoritarismo competitivo. Se han convertido, por el contrario, en sistemas políticos más autoritarios, y en la medida que la oposición consigue mayorías significativas en elecciones o referendos a pesar del campo de juego desigual, estos resultados desfavorables tienden a ser abiertamente desconocidos, desfigurados y rechazados por los gobiernos populistas. Esta es una

de las razones sustanciales por la cual los regímenes autoritarios en la región andina han dado a luz un tipo de régimen autoritario pleno sui generis en el que se realizan elecciones y referendos —de naturaleza plebiscitaria y manipulada— y existen actores competitivos marginales e incluso actores fuertes como ahora en Venezuela, pero sin incidencias concluyentes o repercusiones democráticas consistentes sobre estructuras de poder herméticas.

En conclusión, pienso que los regímenes populistas de Venezuela, Ecuador y Bolivia se transformaron en autoritarismos a escala plena o simplemente en dictaduras en la medida que la eliminación progresiva del pluralismo limitado, la liquidación de la división de poderes y la ruptura del Estado de Derecho son los factores constitutivos de una dictadura, es decir, de una estructura de “gobierno absoluto en el cual todo el poder está concentrado, no es controlado y está más allá del control” (Sartori 1987, vol. 2: 472). Al margen de que en estos regímenes autoritarios ‘blandos’ imperen la violencia selectiva y la coerción moderada contra la disidencia y la oposición, la existencia del autoritarismo populista a escala plena implica fundamentalmente que el orden constitucional ha sido suspendido y que las nuevas constituciones políticas —y menos su entramado legal— no constituyen un marco normativo de referencia real para el ejercicio del poder de los gobiernos populistas ni tampoco un marco de referencia suficiente para el análisis teórico.<sup>29</sup>

Por cierto, las dictaduras populistas son gobiernos que se han sometido a procesos electorales y referendos constantes porque se nutren de la legitimación plebiscitaria de líderes-salvadores que es su razón de ser. La necesidad de este tipo de legitimación por la vía electoral con sistemas y reglas electorales hechos a medida de los líderes plebiscitarios, ha desnudado, sin embargo, el lado altamente vulnerable de los regímenes populistas en un contexto de disolución de sus tres fundamentos sistémicos.

## Bibliografía

- Armony, Ariel and Héctor Schamis. 2005. “Babel on Democratization Studies”. *Journal of Democracy*. Vol. 16, no. 4, October.
- Bacher, Karl Dietrich. 1973. *La dictadura alemana. Génesis, estructura y consecuencias del nacionalsocialismo*. Vol. 1. Madrid: Alianza Editorial.
- Cameron, Maxwell and Luna, Juan Pablo (eds.). 2011. *Democracia en la Región Andina*. La Paz: IDEA, IEP, Plural.

29 Los regímenes dictatoriales escapan por definición a las restricciones de un orden constitucional: “Una dictadura es un gobierno no-constitucional ya sea porque los gobernantes hacen una farsa de la constitución preexistente o porque redactan una constitución que les otorga el poder en la práctica para hacer lo que desean” (Sartori 1987, Vol. 1: 205).

- Corrales, Javier. 2013. “Autocratic Legalism in Venezuela”. *Journal of Democracy*. Vol. 26, nr. 2.
- Corrales, Javier and Penfold, Michael. 2011. *Dragon in the Tropics. Hugo Chavez and the Political Economy in Venezuela*. Washington D.C.: Brookings Institution Press.
- D’Alessandro, Martín e Ippolito-O’Donnell, Gabriela (coords.). 2015. *La Ciencia Política de Guillermo O’Donnell*. Buenos Aires: Eudeba.
- Degregori, Carlos Iván. 2000. *La década de la antipolítica. Auge y huida de Alberto Fujimori y Vladimiro Montesinos*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.
- De la Torre, Carlos. 2015. *De Velasco a Correa. Insurrecciones, Populismos y Elecciones en Ecuador, 1944-2013*. Quito: Universidad Andina Simón Bolívar.
- Fundación Jubileo. 2013. “Una década de análisis y propuestas”. La Paz.
- Fundamedios. 2014. *El silencio asfixiante. La libertad de expresión en el Ecuador 2013*. Quito: s.e.
- García Yapur, Fernando et alia. 2014. *MAS legalmente, IPSP ilegalmente. Ciudadanía y devenir. Estado de los campesinos indígenas en Bolivia*. La Paz: PIEB.
- Gómez Calcagno, Luis y Nelly Arenas. 2005. *Populismo autoritario: Venezuela 1999-2005*. Caracas: CENDES.
- Kornblith, Miriam. 2013. “Chavismo After Chávez?” *Journal of Democracy*. Vol. 24, nr. 3.
- Levitsky, Steven and Way, Lucan A. 2010. *Competitive Authoritarianism. Hybrid Regimes after the Cold War*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Levitsky, Steven and Loxton, James. 2013. “Populism and Competitive Authoritarianism in the Andes”. *Democratization*. Vol. 1, nr. 20.
- Levitsky, Steven and Lucas A. Way. 2010. “Why Democracy Needs a Level Playing Field”, *Journal of Democracy*, Vol. 21, no. 1, January .
- . 2002. “The Rise of Competitive Authoritarianism”. *Journal of Democracy*, Vol. 13, nr. 2, April.
- Linz, Juan. 1978. *Crisis, Breakdown, and Reequilibration*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press.
- . 2000. *Totalitarianism and Authoritarian Regimes*. Boulder: Lynne Rienner Publishers.
- Linz, Juan and Alfred Stepan. 1996. *Problems of Democratic Transition and Consolidation. Southern Europe, South America, and Post-Communist Europe*. Baltimore: The Johns Hopkins University.
- Mainwaring, Scott. 2012. “From Representative Democracy to Participatory Competitive Authoritarianism: Hugo Chavez and Venezuelan Politics”. *Perspectives in Politics*. Vol. 10, nr. 4.
- Mainwaring, Scott and Aníbal Pérez-Liñán. 2005. “Latin American Democratization since 1978: Transitions, Breakdowns, and Erosions”. In Hagopian, Frances and Mainwaring,





- Scott (eds.). 2005. *The Third Wave of Democratization. Advances and Setbacks*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Mainwaring, Scott; Bejarano, Ana María; Pizarro, Eduardo (eds.). 2006. *The Crisis of Democratic Representation in the Andean Countries*. Stanford: Stanford University Press.
- Mainwaring, Scott and Pérez-Liñán, Aníbal. 2013. *Democracies and Dictatorships in Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Mayorga, René Antonio. 1995. *Antipolítica y Neopopulismo*, La Paz: CEBEM.
- . 2004. La crisis del sistema de partidos. En *Partidos Políticos en la Región Andina*. Lima: Ágora Democrática.
- . 2006. “Outsiders and Neopopulism: The Road to Plebiscitary Democracy”. In Scott Mainwaring, Ana María Bejarano and Eduardo Pizarro (eds.). *The Crisis of Democratic Representation in the Andes*. Stanford: Stanford University Press.
- . 2008. “Populism in Bolivia: Can a Social Movement Govern without a Party?” In *Bolivia: Social Movements, Populism and Democracy*. Washington: D.C.: Woodrow Wilson International Center for Scholars.
- . 2009. “Sociedad civil y Estado bajo un Populismo autoritario”. En *La ‘Nueva Izquierda’ en América Latina*. Cynthia Arnson, Ariel Armony et alia, eds. Washington D.C.: Woodrow Wilson Center for International Scholars.
- Mazucca, Sebastián. 2007. “Reconceptualizing Democratization: Access to Power versus Exercise of Power”. En Gerardo Munck (ed.). *Regimes and Democracy in Latin America. Theories and Methods*. Oxford: Oxford University Press.
- . 2013. “The Rise of Rentier Populism”. *Journal of Democracy*. Vol. 24, no. 2.
- Molina, Fernando. 2015. *Las relaciones entre los medios y el gobierno de Evo Morales*. La Paz: Libros nómadas.
- Montúfar, Cesar. 2013. *Las reglas del silencio*. Quito: 13 Ediciones.
- . 2015. “Vivimos en Democracia”. Universidad Andina Simon Bolivar. Manuscrito inédito.
- Morgan, Jana. 2011. *Bankrupt Representation and Party System Collapse*. University Park: The Pennsylvania State University Press.
- O’Donnell, Guillermo. 1994. “Delegative Democracy”. *Journal of Democracy*. Vol. 5, no. 1.
- O’Donnell et alia (coords.). 2011. *Democracia Delegativa*. Buenos Aires: Prometeo.
- Ortiz, Andrés. 2013. *La sociedad civil ecuatoriana en el laberinto de la revolución ciudadana*. Quito: FLACSO.
- Pachano, Simón. 2013. ‘RC’ – RC = 0. Quito: Manuscrito inédito.
- Pachano, Simón y García, Sergio. 2015. “Ecuador: Un Régimen Híbrido”. *Revista Latinoamericana de Política Comparada*. Vol. 10.



- Penfold, Michael. 2007. “Clientelism and Social Funds: Evidence from Chavez’s Misiones”. *Latin American Politics and Society*. Vol. 49, nr. 4.
- . 2016. “La imposibilidad del cálculo político en Venezuela”. *Prodavinci*, 16-05-2016.
- Peñaranda, Raúl. 2014. *A control remoto*. La Paz: s.e.
- Roberts, Kenneth and Wibbels Erik. 2010. “The Politics of Economic Crisis in Latin America”. *Studies in Comparative International Development*. Nr. 45.
- Rovira Kaltwasser, Cristóbal. 2011. “The Ambivalence of Populism: Threat and Corrective for Democracy”. Berlin: Social Science Research Center.
- Sartori, Giovanni. 1987. *The Theory of Democracy Revisited. Vol. 1: The Contemporary Debate and Vol. 2: The Classical Issues*. Chatham, N.J.: Chatham House Publishers.
- Schedler, Andreas (ed.). 2006. *Electoral Authoritarianism. The Dynamics of Unfree Competition*. Boulder: Lynne Rienner.
- Seawright, Jason. 2012. *Party System Collapse*. Stanford: Stanford University Press.
- Slater, Dan. 2010. *Ordering Power. Contentious Politics and Authoritarian Leviathans in Southeast Asia*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Tanaka, Martin. 1998. *Los espejismos de la democracia. El colapso del sistema de partidos en el Perú, 1980-1995, en perspectiva comparada*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.
- Tassi, Nicolás et alia. *Hacer plata sin plata. El desborde de los comerciantes en Bolivia*. La Paz: Plural 2013.
- Valverde, Carlos. 2015. *Coca, Territorio, Poder y Cocaína*. Santa Cruz de la Sierra: Editorial El País.
- Weyland, Kurt. 2013. “The Threat from the Populist Left”. *Journal of Democracy*. Vol. 24, nr. 3.



# ¿Qué tipo de régimen político impera en los países del Nuevo Constitucionalismo Latinoamericano? Indicaciones desde el caso boliviano.

Franz Xavier Barrios Suvelza\*

71



## Resumen

Uno de los desafíos que el Nuevo Constitucionalismo Latinoamericano trae, en tanto patrón de cambio constitucional que involucra a Venezuela, Bolivia y el Ecuador, refiere a establecer qué tipo de régimen político prevalece en dichos países. En este ensayo se indaga esta problemática para el caso boliviano usando un enfoque que enfatiza en los daños relevantes en ‘factores sumergidos’ del juego de la competencia política. Se rechaza la hipótesis de que el día que Morales asume la presidencia, se hubiera producido un cataclismo inmediato hacia el autoritarismo debido a su talante populista y se constata más bien que la democracia en Bolivia duró varios años luego de que éste asumiera la presidencia, no siendo empero la idea de ‘democracia delegativa’, la mejor categoría para reflejar este desarrollo. Luego, sobre la base de una crítica tanto frente a las virtudes de los movimientos sociales, como frente a la resciliencia que se le quiere atribuir a la democracia en Bolivia, la ponencia llega a la conclusión de que mediante una polémica decisión del tribunal constitucional de 2013, la democracia finalmente acabó colapsando, sin que la idea del ‘autoritarismo competitivo’ pueda reflejar de manera exacta este desenlace.

*Palabras clave:* democracia, autoritarismo, nuevo constitucionalismo latinoamericano, populismo, movimientos sociales.

## Abstract

One of the challenges the New Latin American Constitutionalism poses is to decipher what kind of political regime emerged in Venezuela, Ecuador and Bolivia. In the light of an alternative approach, based on what the paper calls relevant damages to ‘submerged factors’ of the political game, this paper will tackle this issue for the Bolivian case. The author comes to deviating conclusions from those scholars believing competitive authoritarianism is the regime that arose from the onset, and from those that contend democracy is still existent though in a delegative form. The author rejects the thesis that authoritarianism began the day Morales and his populism took power, and argues instead that democracy has even outlasted the total constitutional reform, whereby the delegative form does not fit well as descriptor. However, opposed to assuming Bolivia still is a democracy, and being skeptical about the authenticity of the role social movements play in ruling the country, the author contends that Bolivia eventually became a non-democracy formally since 2013, creating a kind of regime other than competitive authoritarianism.

*Key words:* democracy, authoritarianism, new latin american constitutionalism, populism, social movements.

\* Economista. Ph.D. por la Universidad Técnica de Berlín (Alemania).

## Introducción

Venezuela, Ecuador y Bolivia conforman lo que ha sido calificado como „Nuevo Constitucionalismo Latinoamericano“ (NCL) (Viciano y Martínez, 2011). Existen argumentos para suponer un patrón común de desarrollo constitucional en estos países (Nolte y Schilling 2012:3; King, 2013) aunque se destaca que entre ellos hay variaciones de contenido constitucional (Corrales, 2013). La clarificación de si estos países son democráticos importa, primero, por las consecuencias políticas a nivel internacional (Moser, 2012: 170). Segundo porque evoca la compatibilidad de democracia con Estado anti-neoliberal, contraviniendo la supuesta naturalidad de la dupla democracia con economía de mercado. En tercer lugar, porque la democracia está asediada por el desencanto (Schmitter, 2009: 23) y surge la pregunta de, si en estos países, no se estuvieran ensayando prácticas que pudieran atemperarlo en los países que O'Donnell (2001:30) llamara del „cuadrante nor-occidental“<sup>1</sup>.

El objetivo de este artículo es evaluar si en Bolivia –en tanto país del NCL– se ha producido una transición a un régimen no-democrático. Según sus respectivas premisas teóricas o animosidades ideológicas se darán diversas respuestas a esta interrogante. Entre ellas están las que han provenido de la izquierda radical (Tapia, 2012); la teoría del populismo (Weyland, 2013); del conservadurismo extremo (Mayorga, 2010); o de la propuesta de una democracia „postliberal“ (Wolff, 2013). También se han hecho evaluaciones sobre diversos enfoques intentando dar cuenta del régimen en la Bolivia del NCL (cf. Wolff, 2013, 52 ss). En este artículo se seleccionan dos enfoques a esta altura paradigmáticos, a la vez de contrapuestos en sus conclusiones: se trata del concepto de autoritarismo competitivo (AC), por un lado, y del de democracia delegativa (DD), por el otro. El primero fue desarrollado por Levitsky y Way (2010), mientras que el segundo está vinculado a G. O'Donnell (1994; 2011). Recientemente, ambos conceptos han sido aplicados al fenómeno del NCL. En el trabajo de Levitsky y Loxton (2013) se afirma que, desde 2005, Bolivia cobija un AC, mientras que Maxwell Cameron (2014) sostiene que este país sigue dentro del espectro democrático bajo la forma de una DD. Cameron hace una crítica expresa al enfoque de Levitsky y Loxton, lo que ofrece una oportunidad única para valorar ambas argumentaciones. Entre los beneficios específicos de tratar este tema están al menos tres: afinar las modalidades de construcción del concepto de democracia; revisar las premisas analíticas en torno a los subtipos dentro de lo democrático y no democrático en relación a los híbridos (Gilbert&Mohseni, 2011; Diamond, 2002: 23; Levitsky & Way, 2010:5); e indagar si al NCL le es inherente una configuración específica de régimen.

1 Es conocida la referencia en España del grupo Podemos a las lecciones que vieron algunos de sus dirigentes en el NCL (Rendueles & Sola, 2015).

La primera sección contiene una revisión de la propuesta de Levitsky y Loxton, mientras que en la segunda, se revisa la contra-propuesta de Cameron. Como estos autores estudian los países del NCL en general, la comparación se hace luego de haber destilado de ambos estudios lo que se aplica al caso boliviano. En la tercera sección se esboza un enfoque que, en cuanto al tipo de régimen en Bolivia, llega a conclusiones disímiles.

## I. Bolivia clasificada como autoritarismo competitivo

### 1.1. Populismo y debacle institucional

Levitsky y Loxton sostienen que la Bolivia de Morales ha transitado hacia un régimen de AC<sup>2</sup>. Parten de que es el populismo de Morales lo que el 2005 habría „catalizado“ (2013: 107) este colapso. Su populismo lo habría inducido a anular los controles de „horizontal accountability“ (HA) hasta inclinar el campo de juego de la competencia política al punto de que, si bien la oposición aún considera las elecciones como vía seria de contestación, el resultado fue una transición al mundo no-democrático, abandonando un régimen democrático que habría sido frágil de antemano. Se supone que Morales fue un *outsider* y, como tal, poseedor de una animosidad destructiva del orden institucional. En esa calidad ni desarrolló apego por dicho orden, ni llegó a entender su lógica. A diferencia de Correa o Chavez, sin embargo, Morales sería un „populista de movimiento“ y „no personalista“ (2013: 117). El hecho de „re-escribir“ constituciones que caracterizó esta ola de reformas es concebido como una mera táctica del populista<sup>3</sup> para deshacerse de la oposición (2013: 112). Este enfoque tiene elementos valiosos pero levanta dudas, tanto de respaldo empírico como de sesgo normativo.

### 1.2. Puntos fuertes y débiles de la idea de Bolivia como autoritarismo competitivo

#### El colapso

Para comenzar no se disparó con la elección de Morales un cataclismo como se colige de poner el año 2005 como inicio del AC en Bolivia (Levitsky y Loxton 2013:114). La configuración del régimen tomó años en medio de una dinámica compleja de marchas y contramarchas con un desenlace del que se podría discutir si fue inequívoco. Se trató de una dinámica que se ha llamado incremental (Mahoney y Thelen, 2010; Cortell y Peterson,

2 Así también Mainwaring (2012: 963) y Weyland (2013: 20).

3 En esa línea Weyland, 2013: 22.



1999) y que incluye periodos en los cuales movidas autoritarias de la elite gobernante pueden acabar siendo desactivadas por la misma dinámica de las cosas aunque la democracia acabe cayendo por otras causas y en otro momento<sup>4</sup>. Es cierto que Levitsky y Loxton comienzan dando a entender que la emergencia del AC fue consecuencia de una acumulación de problemas (2013: 109). Sin embargo, concluyen que es „la elección“ (2013:113, 115, 121) del populista lo que instaló el AC haciéndolo, *generalmente*<sup>5</sup>, irreversible. Los pasos subsecuentes aparecen como concretizaciones de un hecho cuya raíz está sembrada en la calidad populista del que acaba de vencer las elecciones.

### *Destrucción de la HA*

La teoría del colapso está sustentada en la destrucción institucional que se dispara con la elección del caudillo. Esto presupone dos ideas: una vinculación orgánica entre democracia y HA, y el afán destructor que le sería inherente a Morales por ser populista. Para comenzar con lo primero, hay que sospechar que si Morales se enfrentó a una HA que se hallaba „en manos“ de la vieja elite como Levitsky y Loxton (2013: 111) afirman, entonces la HA –especialmente la que O’Donnell llamara de tipo „asignada“<sup>6</sup> (O’Donnell 2003: 43)– estaba averiada antes de Morales. Si bien es tentador indagar por qué en aquel momento la democracia subsistió a pesar de una HA viciada y no lo hizo luego, hay un tema previo y más básico a precisar: el tipo de vinculación sistémica que democracia y HA traban entre sí y que Levitsky y Loxton dan por resuelto. El diagnóstico y las conclusiones pueden ser otras si se llegara a determinar –aspecto que se discutirá más abajo– que cuando un Estado ha optado tanto por la democracia como por la HA, aquella *no depende* de ésta última para su existencia.

4 Similarmente, O’Donnell considera que lo normal es que el paso de DD al autoritarismo no sea abrupto (2011:30). Ver Mainwaring (2012: 963) para el caso de Venezuela sobre el rol de actores relativizando la hipótesis de un curso fuertemente predeterminado de antemano.

5 Este reparo se hace porque Levitsky y Loxton tienen el cuidado de advertir que el populismo es sólo una „proximate cause“ para el advenimiento de AC (2013:112). Adicionalmente, la elección como disparador la usan para los países del NCL, no así para el caso del Perú (2013:122).

6 En lo que sigue „HA“ implicará esta variante „asignada“ para evitar extenderla –como lo hace Anria (2016:101)– a efectos de límite derivados de prácticas de contubernio entre políticos. Fue el mismo O’Donnell quien dejó entreabierto esta posibilidad al hablar también de una HA más genérica. Anria va más allá al no interesarse por las distintas calidades de contrapeso que vienen de agencias independientes, por un lado, y de presiones corporativas, por el otro; como si lo relevante fuera tener *accountability* de algún tipo. De ahí que crea que tiene sentido preguntarse si hay un *trade-off* en Bolivia entre la *accountability* horizontal y vertical (2016:105, 106). Es cierto que Anria menciona un matiz. Pero lo que él subraya no es que el contrapeso desde actores subalternos fuera de una calidad distinta, por definición, a la de, por poner ejemplo, una contraloría. A él sólo le llama la atención que aquella no sea regular (2016:106). En realidad, incluso la regularidad no es criterio adecuado pues la rama legislativa no por ser regular deja de aplicar un control diferente al que, por poner otro ejemplo, despliega una corte independiente.

### *El afán destructivo del caudillo*

En cuanto a la animosidad destructora del caudillo también caben dudas. Si bien es cierto que aunque el Tribunal Constitucional (TC) no fue „cerrado“, acabó inoperante por las movidas de Morales desde su ascenso al poder (Castagnola & Pérez-Liñán 2011: 303), cabe preguntarse si esto refleja la dinámica *completa* de reconfiguración institucional del país que incluyó también creación institucional potencialmente beneficiosa. En Levitsky y Loxton la idea de la destrucción está impregnada por los „cierres“ de congresos que se dieron en América Latina entre 1990 y 2010 (2013:111) lo cual es asumido como lógico dado el mandato que los caudillos populistas recibirían para destruir sistemática –masiva– e indiferenciadamente el grueso del andamiaje institucional del país. Morales empero no fue el enterrador del sistema de partidos pues se habían autocombustionado por sí solos en medio de pactos prebendales (Tapia, 2009: 124), ni fue Morales autor de la aguda deslegitimación del sistema político que se había acumulado precedentemente (Anria, 2016:101). Parte de ello se debió a lo que se ha llamado una „compartición promiscua del poder“ (Slater & Simons, 2012:1370). Es cierto que bajo Morales hubo una epidemia de cambios nominalistas en varias entidades, como en aquellas de la rama judicial (Rodríguez, 2009: 256) a veces acompañados de ajustes de tareas aunque sin interrupción real de las operaciones. En otros casos se trató de creaciones potencialmente progresistas como la introducción de una jurisdicción indígena (Rodríguez, 2009: 243). Si por destrucción se entiende desactivar sistemas de control, los casos son contados y no implicaron órganos jerárquicos como el Congreso, sino instancias como las superintendencias de regulación. Incluso aquí, sin embargo, poco se gana si no se contrasta su cierre con la dudosa calidad con que ellas operaron (Barrios-Suvelza, 2007: 154). Lo propio, si por destrucción se entiende una politización del andamiaje institucional existente, dicha constatación no sirve mucho, si no se acota específicamente cuán deterioradas ya venían dichas entidades. Si dicho andamiaje ya adolecía de severos problemas, el caudillo no habría inaugurado la „destrucción“. No en vano se ha constatado que prácticas de informalización en la rama judicial en Bolivia eran moneda corriente „100 años antes“ al periodo que aquí interesa (Castagnola/Pérez-Liñán, 2011: 279). Ahora bien, hubo continuación mas fue una en la que el daño institucional se *profundizó*. El grado de politización de la justicia superó las prácticas del pasado (Rodríguez, 2009: 260). Con Morales se bajó constitucionalmente la regla de 10 años para designación de jueces supremos entre 1880 y 2009 a 6 años. El desafío es, otra vez, cómo evaluar ese paso si entre 1880 y 2008 los jueces en promedio de todos modos sirvieron sólo 3,6 años (Castagnola/Pérez-Liñán, 2011: 284). No se trata de negar que entidades como la contraloría, el defensor del pueblo o la corte electoral no hayan experimentado bajo Morales nuevos, distintos o más severos procesos de debilitamiento institucional. Se trata de aislar analíticamente los nuevos deterioros del





deterioro generalizado previo y de encontrar su patrón distintivo del empeoramiento. Estas múltiples dinámicas de reconfiguración institucional arrojan una imagen distinta a la de caudillos cumpliendo mecánicamente un mandato por „enterrar“ o „destruir“ instituciones de manera indiscriminada. Las nuevas elites en el poder puede que operen de manera más estratégica pues en vez de enterrar instituciones, acomodan funciones específicas de algunas de ellas a sus intereses, en otros tramos específicos las respeten sin mayor avería, en otros las reformen no sin justificación razonable, y sean además generalmente selectivos en el daño que provocan, sin descartar finalmente que se produzcan casos de desmantelamiento de facto de jugadores de veto centrales. Si la imagen de caudillos engegucidamente destructivos fuera cierta, no se entendería que algunos intelectuales cercanos al proceso hablen de una „simbiosis“ con lo liberal (Viciano y Martínez, 2011:13), o que otros afirmen que Bolivia, constituyente y todo, no ha dejado los parámetros de una democracia liberal (Postero, 2010: 74) y menos se entendería que la izquierda radical reclame más bien lo poco que se ha destruido del régimen antiguo (Tapia, 2009). Como al NCL le es inherente un carácter „refundacional“ (De la Torre y Arnson, 2013:10) podría sustentarse la hipótesis destructiva con la reforma *total* de la constitución que lo caracterizó. Sin embargo, Morales en cuanto movilizador de la constituyente tampoco trajo una destrucción del orden institucional previo en el grado que algunos asumen. El dato más revelador de este continuismo es que en la misma nueva Constitución (NC), la democracia representativa quedó como el eje del régimen político boliviano (Wolff, 2013: 33; Tapia, 2009: 126). Las mismas movilizaciones populares de base no se despliegan como sustitutivas, sino como suplementarias a la política institucionalizada (Anria, 2016:106). Por lo demás, alentar un transformismo constitucional tampoco deriva necesariamente de un rasgo populista. La constituyente que deliberó desde 2006, fue una instancia que se formalizó con un no-populista, el ex presidente Mesa (Rodríguez, 2009: 168). La constituyente, además, recogía una demanda social por revisar las instituciones básicas del Estado boliviano que venía de mucho antes (Lazarte, 2005).

#### *El outsider*

En relación al perfil de Morales, llama la atención que Levitsky y Loxton lo consideren un *outsider* aunque maticen que no haya sido uno „tan completo“ como Fujimori (2013: 117). Lo datos muestran algo diferente. La opción de Morales por transitar la vía electoral convencional ocurrió alrededor de 1986 (Archondo, 2009: 103), o sea, prácticamente 20 años antes de su ascenso al poder. Se considera que Morales fue un canalizador de la energía desbordante de los movimientos sociales por medio de la democracia representativa (Tapia, 2009: 123). Ese papel mal podría haber sido encausado por un líder sin vínculos consistentes con el sistema formal vigente. No se puede descartar que Morales pueda ser



calificado como populista (De la Torre y Arnson, 2013: 5) aunque para ello se tendría que separar la calidad *outsider* de la definición de populista<sup>7</sup>. Tampoco se puede descartar que hayan determinadas acciones que sí sean imputables a Morales en cuanto populista. El tema es que la acentuación del perfil populista impide trabajar otros rasgos de este líder y sus correspondientes consecuencias. Mal se podría en este ensayo siquiera esbozarlos. Sin embargo, dos rasgos sí parecen útiles de mencionar, uno por contrapesar el negativismo que la etiqueta de populista conlleva, el otro por sincerar ciertas idealizaciones que se han hecho sobre el liderazgo de Morales. Hay que distinguir, por un lado, el Morales populista del Morales „constructor de un nuevo orden“<sup>8</sup>. Morales no sólo propone nuevas políticas públicas, sino que hace las veces de *constructor* de un nuevo arreglo institucional para el muy largo plazo. Aparece como natural que pretenda un cambio *total* de la constitución. Esto no implica que este rol sea algo intrínsecamente positivo. Puede acabar siendo todo lo contrario. Se trata de trabajar una caracterización más completa del caudillo y encontrar una mejor fuente de inspiración para explicar determinadas de sus acciones que hacerlo llevando todo al canasto del populista (Wolff, 2013: 53). Debe sumarse, por otro lado, el rasgo de su simulada subordinación a los actores de base. Es cierto que Levitsky y Loxton (2013: 112) tienen el cuidado de reconocer diferencias entre Morales y Correa o Chávez. No obstante, lo hacen invocando un romanticismo generado por la imagen de Morales internacionalmente. Las evidencias muestran que una práctica de liderazgo de Morales de „abajo-arriba“ debe ser decididamente relativizada (Tapia, 2009: 125; Mayorga, 2009: 111; Wolff, 2014: 56). Esto se ilustra con la teatralización que Morales hizo para legitimar ante la opinión pública su decisión de ir a la re-elección. Se presentó como un servidor obligado a aceptar ser otra vez candidato presidencial a pedido los „movimientos sociales“. No tardó en develarse que fueron funcionarios de palacio los que redactaron el proyecto de ley que los grupos sociales luego lo presentaran como si fuera una genuina decisión de las bases<sup>9</sup>. Si cae la suposición de que Morales fue *outsider*, cae la tesis concatenada de que haya sido un desconocedor de las técnicas de la democracia representativa.

#### *La herencia de una democracia inestable*

Otra tesis de Levitsky y Loxton es afirmar la fragilidad del régimen democrático que Bolivia ya arrastraba. Contra esta hipótesis habla que Morales da continuidad a lo que, a esas alturas, se había vuelto ya una rutina de régimen relativamente estable como lo develan

7 Para debates definicionales cf. Abts & Rummens (2007:418) y De la Torre y Arnson (2013: 7).

8 Algunas definiciones de populismo pueden incluir una faceta de fundación de un nuevo orden institucional (De la Torre y Arnson, 2013:8).

9 *El Deber*, 10/09/2015.



procesos electorales creíbles desde 1982. Los 20 años de recorrido democrático en Bolivia representan un periodo suficiente para una comparación entre regímenes democráticos de calidad convergente (Schmitter: 2009: 27).<sup>10</sup> Obviamente, el que un régimen democrático se considere relativamente estable no significa que carezca de déficits (Anria, 2016, 101). En una perspectiva más general, se ha argumentado que las transformaciones contemporáneas en América Latina relativas al régimen, se han producido sobre la base de un aprendizaje colectivo que contribuyó a la „institucionalización“ de la democracia en la región (Peruzzotii, 2011: 283). No sorprende entonces que desde el ascenso de Morales se hayan producido siete contiendas electorales a nivel nacional y subnacional que los organismos internacionales han dado por creíbles (Freedom House, 2016). Es posible que Levitsky y Loxton tomen fragilidad del Estado y de su institucionalidad, como fragilidad de un sub-sistema del Estado como es su régimen. Cuando Morales asume el poder lo hace en un Estado histórica- y endémicamente débil institucionalmente, pero de ello no hay que colegir necesariamente que la democracia como régimen haya estado igual o más averiada que el Estado. Levitsky y Loxton (2013 :109) mencionan también en este contexto la decadencia del sistema político, a la que ven más como efecto de las movidas plebiscitarias de populistas destructivos. No teorizan con la misma acuciosidad el que también pueda tratarse de crisis política heredada de las elites tradicionales. Por lo demás, las movidas plebiscitarias en Bolivia arrancan de manos de un presidente no populista meses antes que Morales acceda al poder (Rodríguez, 2009:170), y cuando éste último las aplica, lo hace ciñéndose a los cánones de la democracia formal. Luego de que Morales asumiera el poder, se producen entre 2005 y 2014 sólo dos procesos nacionales referendarios, uno alentado por la oposición, y el otro para la aprobación del nuevo texto constitucional. Cuando Morales debió ir a referéndum para modificar la constitución a fin de avalar su re-postulación, optó más bien por no movilizar al electorado y prefirió invocar al TC. Por tanto, la idea de un régimen plagado de actos plebiscitarios no es real.

#### *La banalización del momento constituyente*

Un último aspecto polémico tiene que ver con la banalización del momento constitucional que estos autores sugieren. Esto les facilita el alineamiento de la experiencia boliviana no dentro del NCL, sino como momento de una tradición autoritaria en los Andes (2013:126), con el Perú de Fujimori como referente<sup>11</sup>. Sin embargo, banalizar el compo-

10 Se han estipulado también 20 años dentro de los cuales debe haber habido alternancia para suponer la existencia de un „régimen“ electoral en un país (Gilbert & Mohseni, 2011: 279).

11 No es extraño colocar bajo la misma etiqueta del AC a la Perú de Fujimori con la Bolivia de Morales (así Mainwaring, 2012: 963).



nente constituyente del NCL opaca diferencias sustantivas entre procesos de crisis estatal en América Latina (De la Torre y Arnson, 2013:9,10). Este menosprecio puede deberse en parte a las dificultades que tiene la ciencia política convencional en considerar procesos constituyentes como una dimensión diferenciable de concretización democrática no relacionada al gobierno como tal. Lo democrático suele sólo verse en lo que J. Colón-Ríos (2012: 36 ss.) ha llamado la política del día a día, y no en la creación de las leyes fundamentales que exige, entre otras cosas, otro sujeto de generación normativa distinguible del legislativo regular. De ahí que los procesos constituyentes sean de antemano o reducidos a meras tácticas de reproducción perversa del poder o como algo tendencialmente apto para desmantelar la democracia (así Weyland, 2013: 22 y 29).

#### *Las premisas filosóficas detrás del modelo*

Detrás de las insuficiencias anotadas existen premisas más generales que atingen a los conceptos de democracia representativa y del político ideal que Levitsky y Loxton implican. Un primer supuesto es considerar la escuela de la democracia representativa de la cual los populistas se habrían alejado, como prácticas tendencialmente contribuyentes al bien común. Esa visión subestima que, por lo menos en el caso boliviano, dichas prácticas fueron precisamente la causa de la creciente deslegitimación del sistema político (Mayorga, 2009: 116; Tapia, 2009: 121). Esta idea está ligada a un segundo supuesto de presentar al populista como antípoda del político „regular“ quien estaría dedicado al bien común. En realidad, cabe dudar de que, por no tener populistas, la sociedad quedaría al mando de políticos abocados al bien común. Un tercer presupuesto es elevar consenso y dialogo a principios esenciales de la democracia, concluyendo que democracia es el arte de saber „ceder“. Esto sólo hace sentido si se rechaza que la democracia se defina como aquel régimen en el cual la voluntad del *demos* influye –bajo el respeto de ciertos procedimientos– mediblemente sobre la forja de políticas gubernamentales, independientemente de cuan negociado, o no, sea ese efecto. Un cuarto supuesto es que cuando se valora al buen político como aquel que negocia con el oponente, se da mayor dignidad al que hace alianzas (Levitsky y Loxton, 2013: 119) y desacredita al que acude intermitentemente al electorado. Esto condena de antemano procesos de expresión directa del electorado sesgadamente pues mientras estos sean formalmente limpios, no hay incompatibilidad alguna con la democracia como sub-sistema. La democracia directa es un mecanismo igual de legítimo que la variante indirecta si el pivote de legitimación es el *demos* expresándose dentro de procesos institucionalizados. Finalmente habría que ir más allá de reconocer que el populismo abre canales de acceso al estado a grupos marginalizados algo que Levitsky y Loxton destacan (2013: 110). En contra de quienes creen que una crítica vía populismo del sistema representativo es hacerle



un flaco favor a la democracia misma (así pero Abts & Rumens, 2007: 416; críticos De la Torre y Arnson, 2013:34), se debería discutir abiertamente el beneficio que el populismo puede potencialmente aportar al cuestionar deficiencias *inmanentes* a la democracia representativa, independientemente de que se concluya que ésta última sea algo insuperable.

## II. Bolivia como modalidad de democracia delegativa

### 2.1. Moderación analítica al momento de diagnosticar un régimen

A Cameron le parece apresurado declarar al AC como el régimen imperante en estos países (2014: 2). Si bien admite las dificultades para evitar la etiquetación de régimen no democrático en el caso de Venezuela (2014:3), cree que no habría que dudar en el caso de Bolivia, y con matices, del Ecuador. Sugiere que el atractivo del concepto de AC impida percibir las variantes de democracia que podrían estarse probando en dichos países (2014: 3). Cameron (2014: 11,12) concluye de que en Bolivia rige una DD<sup>12</sup> con rasgos participativos (2014: 20). Al considerar que la DD fue prevaeciente antes de que Morales asumiera el poder (2014:12), el introduce un componente de continuidad en contra de las teorías de un corte radical de régimen. Veamos a continuación con más detalle las críticas de Cameron a Levitsky y Loxton.

Para comenzar Cameron exige que se especifique de cuáles violaciones de libertades estamos hablando para averiguar si son relevantes como parámetros de calificación de régimen político (2014:8). No hay que olvidar que si bien Levitsky y Loxton (2013:128) indican que al analizar las violaciones de derechos hay que centrarse en aquellas que afectan a la „oposición partidista“, no descartan usar el adjetivo *undemocratic* para violaciones no directamente relacionadas al régimen político. Cameron alerta, seguidamente, sobre el riesgo de combinar „competencia“ con „autoritarismo“ pues si se concede la existencia de aquella –por muy mínima que sea–, puede que implique democracia, por muy deteriorada que esté (2014: 4). Cameron alerta en este contexto de no tomar prácticas autoritarias de gobernantes democráticamente electos como anuncios de „régimen“ autoritario (2014: 11).

El sesgo liberal de Levitsky y Loxton es otro punto criticado. Cameron descarta que porque Morales no sea liberal, no se pueda ya hablar de democracia (2014: 18) por mucho que sean innegables rasgos autoritarios en su estilo de gobernar (2014: 20). El sesgo liberal revela una de las causas para no evaluar objetivamente lo que de experimentación democrática pudiera estar ocurriendo en el NCL (2014:10). En ese marco cuestiona qué sentido

12 Coincide en ello la puntuación de DD que, a partir del 2006, le imputa González (2014: 244) a Bolivia. Según este autor, también Ecuador e incluso Venezuela son ordenados bajo la etiqueta DD. Anrí (2016:99) cree también que Bolivia se describe actualmente mejor con algún tipo de democracia con adjetivo.

tiene mirar sólo el empeoramiento de campo de juego político si, al mismo tiempo, se han abierto nuevos canales de expresión democrática (2014: 18).

Cameron discute luego hasta dónde hace sentido meter a Bolivia, Ecuador y Venezuela en una misma bolsa (2014: 12) colocando sobre la mesa el tema de la posible no coincidencia alrededor de un mismo régimen político entre estos países. Advierte que no se tome toda movilización de gente como rasgo automáticamente democrático. Lo dice con Venezuela en la mira donde ve como rasgo problemático formas no electorales de legitimación (2014: 13). Esto remite indirectamente al debate de cómo posicionar innovaciones participativas (cf. Peruzzotti, 2011: 282) en caso de que la envoltura, o sea el régimen democrático, ya no exista (cf. Mainwaring, 2012: 959). Esto va de la mano de la preocupación de Cameron de que participación ciudadana es también posible dentro de regímenes autoritarios (2014: 16/17; cf. Mainwaring, 2012: 960; De la torre & Arnson, 2013: 2). Al propio tiempo, Cameron no niega el carácter común del NCL para evitar verlos en una línea que incluye el fujimorismo (2014: 12). Un rasgo común del NCL es el rol de la constitución como dispositivo de cierta genuinidad, incluyendo a Venezuela (2014: 15) pero común es también que en el NCL se den fallas de HA (2014:12/13).

Hecha la crítica a estos autores, Cameron presenta sus parámetros para afirmar cuando lo democrático aún prevalece. Según Cameron en los países del NCL: a) ninguno de los líderes eludió realizar actos electorales previstos; b) en ninguno se dieron elecciones que no fueran reconocidas internacionalmente y c) en ninguno los caudillos se han resistido a la derrota (2014: 12/13).

### 2.2. Problemas en el enfoque de Bolivia como democracia delegativa

Si bien hay que seguir a Cameron en no apresurarse declarando el periodo inmediatamente posterior al ascenso de Morales como no democrático, hay que preguntarse si esta es una hipótesis sostenible en el mediano plazo. El hallazgo de Cameron de que en Bolivia está emergiendo algo más y no menos democrático (2014: 20) puede ser muy optimista. En especial urge saber cuán consistente es emplear la DD como descriptor<sup>13</sup>.

#### *La consistencia intrínseca del concepto DD*

Primero debe aclararse si el concepto de DD es en sí del todo consistente. Hay algunos aspectos que levantan dudas. En primer término Cameron sobre la base de O'Donnell afirma que la DD vendría de ausencia de HA (2014: 8), mientras que el modo „liberal“ de democracia,

13 Crítico sobre DD para describir estos procesos Peruzzotti (2011: 283).





proveniría de su presencia (2014: 10). No interesa por el momento discutir si, como insinúa Cameron, HA supone ejercer el poder „de acuerdo a valores liberales“ (el control de cuentas, por mencionar un sólo ejemplo, es tan viejo como el Estado), ni si en la versión original de DD el tema HA es lo central.<sup>14</sup> El problema es si es defendible concebir la HA como algo inherente a democracia. Es cierto que Cameron aclara que lo que hace a un régimen que no sea democrático, no es la ausencia de HA, sino la presencia de elecciones limpias, libertades políticas y ausencia de enclaves. ¿Cuán correcto es entonces sostener que Cameron conciba HA como algo inherente a democracia? Quien niegue que HA sea algo que nos diga si hay o no democracia pero luego usa su ausencia o malogramiento al punto de que ello de lugar a un completo „sub-tipo“ como el de DD, acaba implícitamente incorporando la HA al espacio definicional de democracia. Un espacio definicional no se reduce a un núcleo (donde se dirime el sí o no de la existencia de algo), sino que incluye una superficie alrededor del mismo. Para ser parte de esta superficie definicional los elementos deben ser *inherentes* a lo que se está definiendo. La HA no cumple esta premisa y sus fallas sólo sirven o para cualificar la relación entre dos módulos (en este caso la relación entre democracia, por un lado, y HA, por el otro) o para caracterizar el sistema que los envuelve (el Estado). La inflación de democracia con variables ajenas tiene consecuencias de análisis. Cuando O'Donnell menciona que las fallas de HA, entre otras, suben el riesgo hacia una transición al autoritarismo (2011: 28), resulta que el margen que una democracia puede tener antes de caer en el autoritarismo se reduce crucialmente pero *por fallas ajenas*. Si el concepto de democracia no estuviera inflado con la HA, el que ésta se averiara aun no justificaría declarar a un país como Bolivia como de régimen autoritario. La DD alienta un apresuramiento en el registro del cambio de régimen que es justo lo que Cameron, acertadamente, se proponía evitar. No es que la HA no incida sobre la democracia cuando ambas existan dentro de un Estado. Tampoco se trata de desconocer que la existencia de HA permite cualificar la democracia. Desde una definición de democracia aún procedimentalista pero centrada en la decisión mayoritaria del demos, podría sostenerse que la democracia es „más democracia“ cuanto menos límites del tipo HA tenga. La diferencia es que aquí las alteraciones de lo democrático provienen del impacto de algo exógeno a su propia lógica de reproducción como sub-sistema.

Existe un segundo dilema referido a que O'Donnell concibió la DD como algo opuesto a la democracia representativa (2011:23, 23). Sin embargo, el líder típico de la DD está en el cargo concretando el mecanismo representativo, en otras palabras, no se trata de opues-

14 O'Donnell escribe que la „concepción central“ de DD (O'Donnell, 2011: 21) es que un presidente ve su elección como base de su derecho y obligación a tomar decisiones que mejor le parecen para el país constreñido básicamente por sus cálculos de re-elección. Esta aclaración revela que el tema HA no es lo central de la DD aunque, en descargo de Cameron, hay que resaltar que la HA fue algo evidentemente considerado por O'Donnell en su DD (2011:21, 22). Cuando los analistas han compaginado siete (Gonzales, 2014: 243) o cuatro (Peruzzotti, 2014: 271) variables que operacionalizan la DD, la HA queda como un aspecto entre otros.



tos, salvo que también dentro del principio representativo se incluyan elementos ajenos a su definición convencional. Si como sugiere O'Donnell (2011:22) la supuesta contraposición entre lo representativo y lo delegativo se basa en atribuirle a aquel la sujeción al marco legal o constitucional, volvemos al dilema de meter dentro de lo representativo elementos ajenos al mismo<sup>15</sup>. Una tensión de la DD con lo representativo se da por la actitud del príncipe delegativo contra la rama legislativa, también representativa. Sin embargo eso no es suficiente para armar una contraposición en bloque. Al contrario, si se mantiene la idea central del principio representativo (ver Taylor, 2010: 177; cf. Saward, 2009: 3; Peruzzotti, 2011: 279; Quiroga, 2011), de lo que se trata es de describir una situación en la que un presidente, *sin salir del marco del sistema representativo*, despliega un *estilo* de gobierno reacio –como lo anota O'Donnell (2011:23)– a „todo“<sup>16</sup> tipo de *accountability*. Lo democrático, trátese de la variante representativa u otra, está unido sólo a específicas modalidades de *accountability*, mientras que otras le serán contrapuestas. Cuando el líder delegativo desprecia estas modalidades de *accountability* contrapuestas a lo democrático, esta actuando no solo conforme a lo democrático, sino al principio representativo.

El tercer dilema es que incluso suponiendo que el concepto de DD fuera del todo consistente, ¿es de la misma textura que el concepto de AC? La DD refiere a *estilos*<sup>17</sup> de ejercicio del gobierno o al „auto-entendimiento y conducta del ejecutivo“ (Peruzzotti, 2011:271), mientras que el concepto de CA, apunta a un sub-tipo de régimen político. Si se habla de „sub-tipo“ de régimen debe respetarse de que no se trata de caracterizaciones de cultura política o de estilos de ejercicio del poder<sup>18</sup>. Muchos de los rasgos atribuidos a la DD son justamente eso: el presidente se cree „custodio de la patria“ o „las políticas de gobierno no reflejan la promesas“ de la campaña electoral previa (González, 2014: 243). El mismo O'Donnell (1994: 56) dio una pauta cuando afirmó que DD implica que no se ha pasado de ser „gobierno“ a ser „régimen“. No parece que quiso decir que cuando la DD se „institucionalice“ ella se volvería „régimen“. Al contrario, la preeminencia de una institucionalidad informal del ejercicio del poder es parte esencial de la DD (Gonzales, 2011: 242). Irrumpe una formalización sostenida de la institucionalidad, se anula el DD como fenómeno. Para que aquello que se describe bajo DD fuera caracterizable como régimen, tendría uno que imaginarse un país donde el presidencialismo abusivo ya no es efecto del estilo de actores, sino efecto de estructuras del estado diseñadas a largo plazo para, por ejemplo, debilitar a la rama legislativa.

15 Que el principio representativo se puede debatir sin salir de su lógica inherente lo muestra Sawald (2006:299)

16 Si las elecciones son una forma de *accountability* (Peruzzotti, 2011: 271), obviamente la afirmación de que el presidente delegativo se opone contra „todo tipo“ de *accountability* ya no es exacta.

17 Peruzzotti habla también de la predominancia de un patrón de „policy making“ (curisva nuestra) altamente personalizado y elitista (2011:280).

18 Curiosamente, O'Donnell en 2011 en su retroevaluación habla de la DD como „tipo de régimen político“ (2011: 203, mi subrayado).



En cuarto lugar no puede perderse de vista qué es lo que DD pretendió en su acepción original. Cameron (2014:20) da a entender que hay aspectos actuales que no podían ser previstos por O'Donnell. El tema es si el concepto de DD no estuvo de entrada pensado para algo específico que no puede ser flexibilizado a la luz de evoluciones posteriores que no hacen a la preocupación original. El mismo O'Donnell en una evaluación del concepto hecha luego de que el NCL mostrara su cara, no se vio compelido a cambiar el alcance básico de su versión de DD (2011:20), aunque cuando lo aplica a los países del NCL (2011: 24, 204) tampoco parece percatarse que ciertos rasgos decisivos del NCL van a contracorriente del concepto original. No han faltado autores que alentados por esta ambigüedad del mismo O'Donnell, hablen de una nueva versión de DD que habría venido de la mano del NCL (así Mejía, 2011:141). No obstante, si por ejemplo es cierto –como afirma Cameron– que en Bolivia el sistema representativo se ha mantenido como el marco –una hipótesis correcta– y se aceptara la idea de O'Donnell de que la DD es algo opuesto a lo representativo, entonces tenemos un problema de lógica en la opción usar DD como instrumento de análisis. La DD –tampoco una DD „sofisticada“ como propone Mejía (2011:142)– no refleja un sistema en el cual el ejecutivo se conecta real– y formalmente con el elector en el periodo inter-eleccionario<sup>19</sup>. El dilema surge porque los referéndums típicos del NCL son procesos altamente institucionalizados y formales<sup>20</sup>. Si la DD presupone justamente que el ejecutivo, si ha de vincularse con fuerzas políticas, lo sea mediante „relaciones no mediadas institucionalmente“ (O'Donnell, 2011: 22; Peruzzotti, 2011:272), entonces hay nuevamente un corto-circuito conceptual. Asimismo, determinar que una reforma de fondo a la constitución sea llevada a decisión del pueblo<sup>21</sup> tampoco cuadra con la DD. No parece que O'Donnell hubiera pensado que su DD incluía la decisión constitucionalizada de someter al pueblo un tema tan delicado como cambiar el núcleo de una constitución (cf. Anria, 2016:102). Esto chocaría con un estilo de decisión de tipo „inconsulta“ (O'Donnell, 2011:22) de parte del caudillo delegativo, tanto porque se le disputaría el rol de definidor de „los grandes intereses de la nación“, como porque se le cuestionaría su estar „sobre“ la sociedad (O'Donnell, 2011:23). Otro fenómeno que devela la inapropiación del concepto de DD para reflejar el NCL es el afán creacionista de instituciones que acompaña a éste lo que marca una diferencia con los ejecutivos delegativos abocados a erosionar entramados institucionales (Mejía, 2011:146, 156).

19 Anria (2016:100) percibe esta incongruencia pero prefiere insinuar o que se trataría de una DD no „clásica“ o de un régimen que tiene algunos rasgos de DD.

20 Son estos procesos formales y no –como supone Anria (2016:100)– la presión de grupos corporativos los que chocan con el concepto de DD. El mismo O'Donnell (2011:22) trata el intento de anulación por parte del líder delegativo de presiones fuera de los sistemas de contrapeso estatales (que es lo que le importa para definir la DD) como algo contingente y que puede o no puede surtir, según la correlación de fuerzas. El que lo plebiscitario se pueda procesar dentro de marcos institucionalizados es discutido ambiguamente (ver por ejemplo De la Torre y Arnson, 2013:35).

21 Así lo dispone el Art. 411 de la NC.



Finalmente, ¿permite la DD advertir las innovaciones políticas? Según Cameron el paso de constitucionalizar lo participativo que implicó el NCL es un detalle que no impide seguir hablando de DD. Más aún: sólo ese detalle separaría a la DD de Menem de la DD en el NCL (2013: 13). La crítica convincente de Cameron de que el concepto de CA puede llegar a impedir que se aprecie la diferencias del fenómeno NCL, es contrariada cuando el mismo acaba equiparando bajo DD una experiencia como la de Menem con la de los países del NCL, „salvo el detalle“ de lo participativo y que, como vimos, puede llegar a aplicarse nada menos que en relación a la reforma de total de la constitución. A esto se suma el riesgo advertido por Wolff (2014:54, 35) de que el concepto de DD puede conllevar un normativismo de sesgo liberal.

Es paradójico que, aunque Cameron use DD en tanto „subtipo relativamente estable de regímenes poliarquicos“ (2013:12) como la etiqueta para describir Bolivia (2013: 11), en otras partes de su texto el mismo use la idea de „democracias altamente plebiscitarias“. Lo último es mas congruente pues ni se lidia con la ambigüedades de DD en relación a si refiere más a una situación que a un régimen, y se lo hace apoyados en una variable („lo plebiscitario“) que no es –como sí lo es HA– ajena al contenido intrínseco de lo democrático.

#### *Premisas filosóficas del modelo*

Resta sacar a flote dos aspectos más generales del esquema de Cameron. Por un lado está su optimismo en relación al mantenimiento de la democracia en Bolivia que tiene una explicación en la forma en la que ve el tema de las elites. Cameron reserva sólo para Venezuela la posibilidad de que se esté formando una elite crecientemente resistente a dejar el poder si perdiera en elecciones (2014: 14). Afirma de que es la veta participativa e inclusivista lo que explica que en Bolivia el resultado no sea menos, sino más democracia (2014: 20). Esta percepción es problemática pues parte del supuesto de una no elitización del poder en el caso boliviano a diferencia del venezolano. Se corre el riesgo de no atender la fatalidad de la elitización de todo poder y de ser muy optimista sobre la autenticidad del carácter de base de los movimientos sociales<sup>22</sup>. Cabe dudar de que en Bolivia no se hubiera formado una élite en el poder alrededor de Morales y que ella, subrepticamente, no hubiera intentado eludir la disyuntiva de tener que irse. La forja de una elite de poder en toda democracia es normal (Loewenstein, 1965: 44; v. Arnim, 1997) y que ella busque perpetuarse, no implica necesariamente que la democracia hubiera dejado de existir. Morales no se zafa de esta regla. A ello se suma que lo que aparece como „de abajo“ en Bolivia, puede llegar a ser expresión de cuotas de poder de elites sindicales activadas prebendalmente desde arriba (Wolff: 2014: 46).

22 Esta visión optimista no es inusual. Ej. De la Torre y Arnson, 2013:33.



Incluso autores que sobrevaloran el factor participativo de grupos excluidos reconocen que la dinámica de abajo hacia arriba puede haberse erosionado con el tiempo (Anria, 2016:105). Cameron cree empero que el movimiento de poderosos movimientos sociales forman el núcleo de la coalición de poder (2014: 18). En segundo lugar está el tema de cómo Cameron pondera lo participativo en una perspectiva de régimen. Cameron es consistente cuando sustenta la distinción del régimen en Bolivia mediante el tema indígena. Sin embargo lo indígena en cuanto sistema de autogobierno ha tenido un impacto real hasta ahora mínimo<sup>23</sup>. ¿Puede declararse un régimen de todo un país como algo diferente del conocido sistema representativo sólo porque excepcionalmente en alguna circunscripción de su territorio se ha tramitado un gobierno indígena?<sup>24</sup> Partiendo de Cameron y su hipótesis de que las innovaciones de participación se dan „dentro del marco de instituciones representativas que han mantenido su integridad“ (2014:15), se puede concluir que hay un mantenimiento del sistema representativo. Lo que se esgrime como nuevo sin embargo no parece ser suficiente para justificar armar un sub-tipo distinto, ya sea porque algunos mecanismos participativos son reducidos, inútiles o no vinculantes, o sea porque los que sí son vinculantes como los referéndums, son simplemente complementarios a lo representativo.

El optimismo no desbordante pero tenaz en Cameron sobre la resiliencia de la democracia en Bolivia deriva en parte de que no ha rastreado suficientemente el dominio de las variables que constituyen un régimen como para poder descartar con seguridad que no hubiera habido, algún momento, una ruptura del orden democrático sin perjuicio de elecciones limpias.

### Una propuesta alternativa a la visión del derrumbe súbito y a la visión optimista sobre la democracia en Bolivia

El enfoque alternativo recupera los aportes de Cameron (2014) y toma como punto de partida el enfoque del AC de Levitsky & Way (2010). El hallazgo central de la contrapropuesta es que el régimen democrático en Bolivia duró varios años luego del ascenso de Morales y se mantuvo luego de la aprobación de la NC. Ello va a contra-ruta de la visión fatídica de Levitsky y Loxton y converge con la propuesta matizada de Cameron. A diferencia de Cameron, sin embargo, se postula que luego de un lustro, sí se produce un quiebre del régimen democrático. Bolivia hoy no es democracia defectuosa o delegativa: es un país dentro del espectro no democrático y aunque el AC es lo que mejor se acerca para describir esto,

23 En referéndum de septiembre de 2015 se conformó una sola autonomía indígena luego de 7 años de nueva constitución.

24 De manera similar cuestiona Weyland si el ejercicio de más participación a nivel local puede en Venezuela usarse como argumento para calificar todo el país como democrático (2013: 22)



no cubre perfectamente lo sucedido. El quiebre fue fruto de marchas y contramarchas; y si hay algo así como genes inscritos en un proceso de cambio social liderado por un caudillo del perfil de Morales, ellos no son suficientes para explicar el desenlace. Se trató de una ruptura desproporcionada en el sentido de que el régimen ha caído por la falla en un sólo factor dejando en plena operación otros aún capaces de sustentar un régimen democrático de no ser por la falla en cuestión. El quiebre se produjo por la no canalización institucional de la decisión de Morales de ir a una re-elección contra lo que el mismo prometiera y dejara inscrito como compromiso en el Art. 168 de la NC. El que Morales decidiera romper su palabra en este tema fue la condición necesaria del quiebre y hacerse habilitar fuera de la vía institucional acabó eliminando el régimen democrático. Esto se formalizó mediante Declaración constitucional 0003/2013 de 25 abril de 2013 emitida por el TC, que lo habilitó inconstitucionalmente para una re-elección presidencial. Decir que esto sucedió por fuera de la vía institucional siendo que Morales acudió al TC y se produjo un proceso electoral creíble, parece un contrasentido. Sin embargo, esto devela cómo determinados rasgos institucionales más se convierten en fachada, cuanto mayor es el daño no inmediatamente visible que se aplica a otros tramos de institucionalidad y sin cuyo respeto una institucionalidad globalmente entendida ya no se produce. Entre abril 2013 y las elecciones de 2014, se consuma en Bolivia la configuración de un régimen no democrático pseudo-institucional. Este enfoque se aclara con la consideración de tres aspectos: el modelo teórico que resalta los ‚factores sumergidos‘ del juego de competencia política por el acceso al poder; la naturaleza de régimen resultante; y el status de la HA en relación a la democracia.

### 3.1. Modelo teórico

El modelo se alinea en la tradición de relativizar el acto electoral como tal, que por muy limpio que pueda ser, no será suficiente para hablar de democracia<sup>25</sup>. Esa premisa sustantiva (Weyland, 2013:23), algo debilitada en el análisis Cameron y de otros en esa misma línea (Anria, 2016:100), está implícita en el AC de Levitsky & Way (2010) y el concepto de „campo de juego“ desnivelado. Este concepto permite valorar distorsiones de la competencia por el abuso de los gobernantes de turno en desmedro de la oposición, distintas a las que pueden darse sea en el factor elecciones limpias, sea en el factor libertades civiles (Levitsky & Way, 2010: 7). Es suficiente que uno de estos factores sea violado de manera tan severa que sea posible hablar de un régimen no democrático pero no lo suficiente como para no reconocer un nivel de competitividad política real aunque *unfair*. Sin embargo, en Bolivia la transición hacia lo no democrático *no* se dio por una competencia severamente distorsionada por abuso

25 Un antecedente clásico de relativización del momento electoral fue el debate sobre la „falacia electoral“ (Schmitter & Karl, 1991:104).





de recursos, medios o la ley en favor de los gobernantes. Si bien distorsiones no faltaron, el aval internacional a dichas elecciones permite inferir que no fueron extremas<sup>26</sup>. Fue la misma *constelación de jugadores* (independientemente de que abusen o no de su situación para beneficios en la competencia electoral) la que estuvo de entrada trucada<sup>27</sup>. Para graficar este matiz es útil la siguiente metáfora. Pártase de un concepto más amplio que el de „campo de juego“ como sería aquel del *juego* de competencia política por acceso al poder estatal. Esta noción se ubica entre el ámbito que abarcan las dinámicas de contestación política desde asociaciones civiles, por un lado, y el que coincide con lo que Schedler (2006:12) llama „arena electoral“, por el otro. Las elecciones –y la arena electoral– son solo un componente del „juego político“ (Schedler, 2006:12). La metáfora permite visualizar mejor los factores operantes en la competencia incluyendo aquellos que pasan desapercibidos dentro del paquete de condiciones del régimen democrático y cuyo daño puede llevar al colapso del mismo *aunque el acto electoral mismo haya sido limpio y no haya habido un desnivelamiento del campo de juego*. Un juego de este tipo está conformado por: reglas del juego, piezas en juego, constelación de jugadores, temporalidad del juego, un „tablero“ y la jugada clave. Supongamos que este juego discurre con una constelación de jugadores que incluye arbitrariamente un jugador que no estaba autorizado a participar de la contienda. Esta irregularidad puede acabar tapada (de ahí la idea de factor ‚sumergido‘) por el hecho de que todo lo demás discurre ‚conforme a ley‘. O sea, los jugadores cumplen las reglas (respeto a las libertades políticas); la contienda misma es real y *fair* a pesar de una distribución no siempre equitativa de piezas (asimetrías de recursos de diversa índole); y la jugada clave, el acto electoral mismo, se produce sin fraude. Esto es precisamente lo que sucedió en Bolivia. La adulteración de la configuración de jugadores se hizo de tal modo que ni siquiera fue imprescindible una „inclinación del tablero“ si por ello entendemos un campo de juego severamente desnivelado. Es cierto que la politización de agencias de control de legalidad, en especial del TC, facilitó el desenlace pero éste no dependía de ello. El carácter accesorio de esta politización puede sustentarse de varias formas: desde considerar que pudo tratarse de una sentencia del TC errónea pero no por venalidad de los jueces, sino por temas de polémica exégesis; hasta considerar que Morales pudo haber esquivado al TC –más allá de cuán independiente éste hubiese sido– si buscaba la autorización de su re-elección en la Asamblea Legislativa (donde tiene mayoría más que absoluta). Eso era viable dado que la actual ley del TC, establece que dicha Asamblea no está impedida de ejercer una potestad de interpretación de la constitución<sup>28</sup>. La única vía para esquivar lo

26 Una fuente aunque no libre de críticas de este aval es la puntuación de Freedom House sobre derechos políticos entre 2005 y 2015. Ver más en <https://www.freedomhouse.org/report/freedom-world/2016/bolivia>.

27 La idea de „campo de juego“ del esquema de AC no discute si los jugadores, específicamente, los gobernantes de turno, son legítimos o no. Le interesa sólo el tema de los beneficios que determinados jugadores extraen de su titularidad en el poder.

28 Ver. Art. 4/III de la ley del TC de 2010. Por lo demás, ya la anterior constitución en su Art. 233 facultaba al



no democracia era la del referéndum previsto para reformar la NC que era clara en torno a una sola re-elección. Alterar la configuración de jugadores autorizados a participar afectó la democracia en la medida en que dañó uno de los requisitos definitorios de ella como es el principio de alternancia.

La cuestión de la alternancia como factor relevante de lo democrático ha sido trabajada por la literatura (Przeworsky *et al*, 2000:16; Mainwaring *et al* 2007, 126; Corrales & Penfold, 2013:165) aunque sin que se la haya necesariamente jerarquizado al punto de convertirse en una de las cuatro *defining properties* (Mainwaring *et al* 2007, 126) o *key attributes* (Levitsky & Way, 2010: 5) que hacen a la definición de democracia proceduralmente entendida. Aparece por ejemplo (sólo) como sub-dimensión del rasgo central elecciones competitivas entendidas como medio de colocación de las autoridades en la cabezas de poder político (así en Mainwaring *et al* 2007, 126). Otros autores consideran la alternancia más como un rasgo de regímenes electorales (competitivos o no) lo cual no necesariamente debe implicar la existencia de democracia (Gilbert, 2011: 278). Una de las excepciones<sup>29</sup> a esta resistencia de jerarquizar el principio de alternancia es Przeworsky *et al* (2000:16) dado el énfasis que pone sobre la *chance* de perder elecciones como variable central de su análisis (Schedler, 2006:10)<sup>30</sup>. La alternancia es declarada un *sine qua non* de democracia (Przeworsky 2015: 104) y se alienta que se la incorpore en su definición operacional (Schedler, 2013: 184). El modelo alternativo propuesto aquí subraya la relevancia de la variable alternancia al distinguirla de la dimensión de competencia electoral propiamente dicha<sup>31</sup>. La dimensión de competencia como tal estaría más vinculada a lo que Przeworsky *et al* llaman confrontación de „visiones e intereses en conflicto“ (2000:15) vía actores genuinamente opuestos y poseedores de una plataforma distinguible de política y recursos (Gilbert, 2011: 278). La alternancia se referiría a que los partidos de oposición en competencia<sup>32</sup> real tengan la chance de poder desplazar a los gobernantes de turno. Como Gilbert *et al* lo recuerdan, la alternancia es relevante por sus consecuencias sobre la formu-

congreso a emitir leyes interpretativas de la constitución a pesar de que entonces ya se preveía un TC.

29 Otro autor que jerarquizó el tema fue Huntington (1991: 266-67).

30 Este énfasis en el enfoque de Przeworsky se revela cuando se lee a Schedler concluir que si uno se quedara con las tres primeras condiciones que Przeworsky y colegas estipulan para democracia, su cumplimiento sería aplicable a un régimen de autoritarismo electoral (2006:8). De ahí que Przeworsky (2000:27) exija una cuarta condición adicional: la alternancia.

31 En Przeworsky *et al* ambos fenómenos se funden en lo que llaman „contestabilidad“ (2000:15). En línea parecida otros autores consideran tanto el tema de la pugna entre diferentes intereses socio-económicos como el que la amenaza a los gobernantes de turno de realmente perder poder en esa pugna sea real, como características de un solo concepto: el de elecciones (multipartidarias) „competitivas“ (Gilbert 2011: 278). Competitividad aparece aquí fundida con alternancia (2011:285).

32 Gilbert y Mohseni (2011: 280) distinguen „competitividad“ y „competencia“. Lo último lo usan para la „calidad“ de la competencia en sentido de que ésta puede eventualmente ser *unfair* y dar lugar a regímenes híbridos. Regímenes autoritarios ni tienen competitividad ni competencia *fair*, mientras que los democráticos tienen ambas. Los híbridos en cambio tendrían competitividad pero una competencia *unfair*. Al final igualan el aspecto de la calidad de la competencia con la variable „libertades civiles“ (2011:285).





lación de política pública y en las relaciones entre estado y sociedad. Implica bajo determinadas circunstancias una (re-)distribución del poder (Gilbert, 2011: 278). El principio de alternancia abarca tanto la variable partido como candidato (Corrales & Penfold, 2014: 158) pero se funda sobre la relación oficialismo/oposición expresada en la alternancia de partidos (Maltz, 2007:135). Si bien no deja de conectarse con el tema de la re-elección de personas específicas, no puede reducirse a ello. Por eso es que impedir que un candidato sea re-elegible no garantiza de por sí la alternancia si ésta viene asfixiada por la capacidad de un partido de impedir el recambio de los gobernantes. En el caso boliviano, el problema de la alternancia estaba sensiblemente vinculado a la re-elección. Por ello en el modelo presentado aquí la idea de configuración de los jugadores está centrada en la variable candidato y los acuerdos sobre sus opciones de re-elegibilidad. Coincide en esa medida con trabajar la alternancia en función del reemplazo del individuo que venía ocupando la principal instancia del ejecutivo mediante elecciones siguiendo un mismo sistema de reglas (Cheibub, *et al*, 2010: 70). Por supuesto que alternancia de por sí no señala la existencia de un régimen democrático (Gilbert, 2011: 278; Levistky & Way, 2010: 13). Por otro lado, como una alternancia del poder puede surgir por otras causas diferentes de unas elecciones, la jerarquización del principio de alternancia exige ponerla en función de ser resultado del proceso electoral. Sin embargo, esto es sólo condición necesaria pues puede producirse alternancia derivada de competencia electoral real pero sobre la base de fallas cruciales en la configuración de jugadores como sucedió en la Argentina entre 1958 y 1966 (Pzeworsky *et al* 2000: 17; Mainwaring, 2007: 131) cuando se proscribió al partido de mayor respaldo popular.

La alternancia como condición de la democracia en tanto *posibilidad* (Schedler, 2006:10; Mainwaring 2007: *et al*, 124, 131) depende especialmente de las variables cantidad y tipo de jugadores, y de la temporalidad. Si se ha convenido que tanto en el periodo „t“ como en el periodo t+n los jugadores admitidos sean A, B y C, hay una clara configuración del juego en relación a la constelación de jugadores. Como hay más de una real opción y se asume que los demás requisitos del juego se cumplen, la *chance* de alternancia está dada. Democracia implica esa chance, no necesariamente que el jugador que ha vencido en t, *deba* ser sucedido por B o C en t+n. El mismo hecho de permitir la re-elección, si ha sido acordada mutuamente por los jugadores, no es de por sí contraria a la democracia (Corrales & Penfold, 2014:162). El detalle es que nada impide que la convención asumida hubiese sido que en t+1 el individuo A esté prohibido de jugar si gobernó en t. A pesar de esa prohibición la chance de alternancia aun estaría dada aunque con una distinta configuración de jugadores. Obviamente, se puede alterar el número de jugadores admitidos para un periodo sin enterrar la democracia si vuelve al punto de la decisión original y, conforme a las modalidades estipuladas, se lo cambia conjuntamente entre los que acordaron la constelación inicial. En ello el principio de alternancia no sólo se devela abierto (no importa quienes



pero debe establecerse una constelación de jugadores genuinamente opuestos), y rígido (lo decidido es respetado), sino flexible pues es modificable. El factor sumergido referido a la constelación de jugadores resalta el periodo inter-eleccionario pero no está directamente referido a vulneración de libertades civiles, ni está indispensablemente unido al desnivel del campo. La falla que se detecta ocurre en una de las varias *condiciones* (en este caso el de la alternancia) que deben darse para que el factor elecciones haga sentido. Al ser una condición no puede sumarse a la fila de factores „elecciones libres+sufragio universal+libertades civiles+no tutelaje“ como Levistky y Way lo hacen con su quinto factor del desnivel del campo de juego. Eso mezclaría lo que son condiciones (O'Donnell, 2001:13) para que algo tenga sentido (p.e. las elecciones), con ese algo. De no haberse roto la configuración de jugadores tuvo que haberse dado en 2014 una alternancia en la cabeza del ejecutivo necesariamente aunque ella hubiera beneficiado a otro candidato del partido hegemónico al cual pertenece Morales supuesto que dicho partido hubiese logrado superar el efecto de no contar ya con Morales como candidato, lo cual no es seguro (Maltz, 2007:131).

Sobre la base de este enfoque se puede retomar la hipótesis de Cameron (2014:14) de deducir democracia en un país, entre otras cosas, en función de que los caudillos aún no se han resistido a irse cuando pierden. En realidad no se puede saber a ciencia cierta si un gobernante se irá o no, si el día de la derrota aún no ha llegado (Przeworsky *et al*, 2000: 24-27; Cheibub, *et al* 2010: 70; Schedler, 2006:10). Además, bien vistas las cosas, tampoco sería suficiente el que Morales se fuera ante una derrota electoral para declarar retrospectivamente el régimen como democrático pues eso no contempla la posibilidad de que el jugador que se va, en realidad no estaba habilitado para participar en primer lugar. Se iría abandonando una posición de poder que en sí misma ya era ilegal. Esto violaría uno de los rasgos considerados por Cameron para averiguar el cambio de régimen, a saber, el que el caudillo no se haya rehusado a llevar a cabo elecciones „*constitucionalmente* mandadas“ (2014:12, *mi énfasis*). Más aún: si lo que se ha alterado es una decisión que el pueblo como constituyente tomó, resulta que la voluntad expresada en el día del voto se habrá basado en desoír lo que el pueblo como constituyente había previamente determinado en relación, a dichas reglas de juego. Debido al enorme apoyo electoral con el que cuenta, la presencia de Morales como jugador alteró significativamente el resultado de la elección<sup>33</sup>. Desde la perspectiva de la elite en el poder, la manipulación de parte de los parámetros del juego ha hecho que el día de una potencial derrota de ella se postergue. Se podría argumentar que la alteración misma de los acuerdos sobre la constelación de jugadores no significó que Morales hubiese rehusado a someterse al veredicto del electorado. Ese argumento ignoraría que la alteración crucial y arbitraria de las reglas de la competencia por el poder en el periodo inter-electoral (cf. Weyland, 2013:23)

<sup>33</sup> Corrales & Penfold (2014:163) afirman que candidatos que se reeligen incrementa en cerca del 63% sus opciones de ganar elecciones por el efecto de ser titulares.



afecta lo que el mismo Cameron (2014: 10) considera que es lo que hay que indagar para deducir la naturaleza del régimen. Esto converge con la idea de Cameron de que si se excluiría a un candidato con potencial para cuestionar al gobernante de turno, sube la sospecha de que la elección que se diera en esas condiciones, refleja realmente la voluntad popular (2014: 8). Al ganar las elecciones de 2014 siguió sin saberse cómo reaccionaría Morales en caso de perder. Con su resistencia a su derrota a inicios de 2016 en el referéndum por su re-elegibilidad a posible esta altura entrever mejor lo que se podía intuir dado su estilo de ejercicio del poder en los años precedentes: de que es un legalista oportunista dispuesto a respetar a las condiciones de juego democrático –mucho más de lo que respetó los derechos civiles en general– mientras le conviene. Se ha develado que cuando llega el momento en que pierde, uno no puede estar seguro de que Morales estará dispuesto a irse<sup>34</sup>. Está confirmado que Morales no sólo no respeta al pueblo como constituyente, sino que tampoco es seguro que respetará al pueblo como elector del poder constituido.

### 3.2. La cuestión de las modalidades de régimen político en la Bolivia del NCL

Si luego de varios años de andadura democrática luego de que Morales asumiera la presidencia, el régimen boliviano finalmente dejó de ser democrático, ¿qué sub-tipo de régimen prevaleció antes y después de la transición? En cuanto al sub-tipo no democrático prevaleciente el concepto de AC es un buen candidato para caracterizarlo. Sin embargo, se vio que no describe exactamente lo sucedido. Una solución definitiva a este tema no es posible en el marco de un artículo. A pesar de ello, se pueden introducir algunas consideraciones. El tipo de no-democracia que finalmente ha surgido en Bolivia puede llamarse por un lado „competitivo“ en el sentido que hay varios actores genuinamente opuestos que tienen certeza que es por la vía de su compulsión pública en la búsqueda de votos que se definirá quien tomará las posiciones claves del gobierno cuyos titulares no están pre-determinados de antemano. Pero la competencia aquí –a diferencia del AC– no sólo es real, sino aún *fair*. Puede llamarse por el otro lado „electoral“ porque la „arena“ electoral goza de un „valor intrínseco“, es más que mero rito y subyace a la dinámica de estabilidad y cambio del régimen vigente (Schedler, 2006:12), habilitándose así un medible canal de rendición de cuentas a un electorado (Morse, 2012:165). Esta caracterización „competitivo-electoral“ no coincide con el concepto

34 Anría (2016: 100) da muy apresuradamente por un hecho que Morales se haya allanado a la derrota. Morales ha argumentado que el 51,3 % que alcanzó el No, fue resultado de mentiras digitadas en las redes sociales (declaraciones de Morales en *La Razón* 24 de mayo 2016) y no ha sido claro en cuanto a no insistir con participar en las elecciones de 2019 a pesar de la derrota. Insinuó inicialmente una revancha (*El País*, 25/05/2016), aunque ha mencionado recientemente que sí dejaría el poder el 2020 (*El Deber*, 03/09/2016). Lo dijo una semana después de que las asociaciones de coccaleros lo volvieran a ratificar como candidato para el 2019. Recuérdese que Morales ya sustentó sus rupturas de palabra amparado en que sus apoyos sociales „le claman“ hacer tal o cual cosa. Por tanto, lo único seguro por el momento es su oscilación.



de „autoritarismo electoral“ (AE) según Schedler (2006). El AE está más centrado en el acto electoral como tal y no en un ámbito más amplio como el que caracteriza al AC y su atención de las „instituciones autoritarias“, más allá del acto electoral mismo (Morse, 2012:184). Más importante aún: el AE presupone un grado tal de daño en la variable electoral que hace de las elecciones un proceso instrumentalizado a los fines del dominio autoritario (Schedler, 2006: 3,5), cosa que en el Bolivia no se cumple (Anría, 2016:100).

Como Morales acabó ganando las elecciones de 2014 será polémico negarle una legitimidad de apoyo del pueblo en cánones de acto electoral. Sin embargo, estos procesos sucedieron fuera de un régimen democrático como envoltorio. Esto es paradójico pues deja entrever un régimen no democrático que, sin embargo, opera bajo apoyo popular clásicamente formalizado, refiriendo lo popular no a lo ‚multidinario‘, o a lo participativo ‚no-representativo‘, sino al hecho de que es el pueblo como cuerpo electoral el que avala que la elite de gobierno se quede. Prevalece un régimen popularmente legitimado no democrático.

La otra pregunta refiere al tipo de régimen democrático que existió en el periodo 2005-2010, ya bajo el mandato de Morales, antes de que dicho régimen sucumbiera. Se vio que la alternativa de DD no es del todo convincente como descriptor pues un sub-tipo en este contexto debe surgir de cualidades intrínsecamente vinculadas al concepto de democracia. Este requisito puede ejemplificarse viendo la teoría del régimen postliberal para describir el caso boliviano actual, así como esta ha sido adelantada por Wolff (2013). No cabe duda que un distinguo del régimen democrático post 2005 fue la complementación sistemática del régimen de democracia representativa previo con modalidades democráticas que Wolff llama „no liberales“ (Wolff, 2013: 42; Cameron, 2014). Esto se suele ejemplificar convincentemente con las autonomías indígenas y su constitucionalización en 2009. Algo parecido puede deducirse del incremento de decisiones basadas en mayorías mediante la aplicación de instrumentos de democracia directa (Wolff, 2013: 46). Si bien es menos claro si las modalidades de democracia directa referidas a las figuras como el referéndum, la iniciativa legislativa y el revocatorio estipulados en el Art. 11 de la NC sean algo intrínsecamente no liberal, amén de que muchas de ellas fueron parcialmente constitucionalizadas antes de la era Morales, sería erróneo desconocer el que, bajo las nuevas condiciones, no se hayan vinculado cambios políticos trascendentes al pronunciamiento del ciudadano de manera inédita. Esta dinámica recupera el periodo inter-electoral como ámbito de actualización democrática<sup>35</sup>. Esta intensificación de la participación directa ciudadana en procesos de decisión (Anría, 2016:103) indica que si bien se debe aún indagar si ella se deja densificar al punto de que permita hablar de un subtipo de democracia, por lo menos queda claro que en Bolivia se ha disparado una práctica y dinámica de involucramiento del *demos* mayor

35 Para el Ecuador ver en este sentido, Mejía, 2011:155. Cf. Sin embargo, ver Mainwaring (2012: 961) y su discusión sobre los límites de incrementar input popular mas allá de elecciones dado el rol finalmente decisivo de los electos para decidir.



que en su pasado (Wolff, 2103:43). Estos cambios podrían llegar a formar la base de un subtipo de régimen democrático pues versan sobre aspectos genuinamente relacionados a democracia. Sin embargo, este camino esconde problemas irresueltos en lo conceptual. Resulta definitivamente menos convincente ver una posible configuración de un nuevo sub-tipo de democracia porque la „sociedad civil organizada participará en el diseño de las políticas públicas“ (Art. 241 de la NC). La misma duda se aplica a la participación política de grupos sociales mediante cabildos, control social corporativo o semejantes dispositivos como los se establecen en el Art. 11/III/1 de la NC. La razón para descartarlos se sustenta en una definición de democracia que se funda en la igualdad ciudadana, un mínimo de formalización del efecto *demos* y una capacidad real de influencia de éste sobre la forja de políticas de gobierno en el Estado. Siguiendo a Unger (2008:26), democracia supone que los procesos de inclusión ciudadana sean de doble vía: el destinatario del mandato del *demos* está conminado a reaccionar, mientras que en otras formas de participación ciudadana, muchas de ellas basadas en el ejercicio de derechos fundamentales del individuo, el sistema las puede escuchar pero no necesariamente implementar (Unger, 2008:30). Alguna literatura sobre Bolivia prefiere empero considerar las presiones de adherentes corporativos a Morales como síntomas de salud democrática del país (así Anria, 2016:101).

El dato innegable de reforzamiento de involucramiento ciudadano en decisiones centrales no basta para caracterizar el régimen democrático boliviano antes de su caída. La otra cara de la medalla es la diferente cualidad con la que después del ascenso de Morales al poder, se produjo la distorsión del juego de competencia política. No es suficiente decir que en toda democracia, vieja o nueva, el campo de juego siempre está distorsionado (Schmitter, 2009: 22). En el caso de Bolivia el hostigamiento a la oposición, incluso antes de que el régimen dejara de ser democrático, si bien no llega a eliminar una competencia mínima, sí se diferencia de la democracia pre-Morales por el grado de formalización que ha adoptado la persecución a la oposición. Esto tiene que ver con un fenómeno más general del NCL que se ha llamado „legalismo autocrático“ en la que una empaquetadura formalista dificulta su impugnación racional (Corrales, 2015: 40). Dadas las dimensiones que ahora alcanza, este „legalismo autocrático“ no sólo continúa, sino que agrava el „legalismo discriminatorio“ que ya se practicaba en el pasado latinoamericano (Weyland, 2013:23). Al perjuicio natural de los oponentes mediante vías informales que además no son justiciables (ver Levitsky y Way, 2010: 6), se añade un hostigamiento a la oposición por vías formalizadas que vinieron de la mano de un recrudescimiento de la subordinación del poder judicial (cf. Castagnola & Perez-Liñán, 2011: 296ss; Anria, 2016:107). El que, comparativamente hablando<sup>36</sup>, la justicia antes de Morales no haya gozado de los mejores índices de indepen-

36 Como una indicación de esta evolución pueden tomarse índices del estado de derecho sobre la base de datos del Banco Mundial (ver [http://www.theglobaleconomy.com/Bolivia/wb\\_ruleoflaw/](http://www.theglobaleconomy.com/Bolivia/wb_ruleoflaw/)). Entre 1996 y 2014 dentro de una banda de -2.5 (débil estado de derecho) a 2.5 (fuerte estado de derecho), Bolivia siempre tuvo valores bajo cero con un promedio de -0.78 puntos, mientras que ese valor estuvo siempre sobre 0 tanto para



dencia, no excluye que las cosas no hubieran podido empeorar. Tampoco se puede salvar a Morales arguyendo que no hizo lo suficiente por mejorar algo que ya venía mal (así pero Anria, 2016:106) como si Morales no lo hubiera hecho por descuido, fatiga o resignación ante tan descomunal tarea. Al contrario, no creer en la idea „liberal“ de una justicia independiente es una convicción íntima de su visión política y concepción de Estado. Por tanto, el que se sostenga que Bolivia fue democrática por varios años luego de ascenso de Morales no implica desconocer que no se haya tratado de una democracia aquejada por desperfectos mayores o nuevos a los que las democracias de todos modos suelen acusar (Cameron, 2014: 19). En resumen el régimen democrático previo al derrumbe tuvo como rasgos distintivos mayores márgenes de democracia no liberal en el caso indígena, incremento del involucramiento formal y preceptivo de la ciudadanía como *demos* en decisiones centrales del Estado pero en medio de una judicialización incrementada del desmantelamiento de la oposición. Lo que queda por investigar a futuro es si todos estos rasgos distintivos son suficientemente „macro“ como para sustentar un sub-tipo claro de régimen<sup>37</sup>.

### 3.3. El status teórico de HA en relación a la existencia del régimen democrático

El tercer bloque del enfoque alternativo tiene que ver con el tipo de concatenación que prevalece entre democracia y HA. Cuando aquí se sostiene que lo que acabó con el régimen democrático en Bolivia fue una decisión del TC acomodada a los intereses del gobernante, eso parece sustentar la hipótesis de Levitsky y Loxton de que fue el ataque a la HA lo que precipitó la transición. Cameron al proponer clasificar Bolivia como DD, lo hace considerando la ausencia o la falla de HA. La HA es pues central incluso para enfoques con diagnósticos opuestos sobre el destino de la democracia en Bolivia. El problema es que la *relación de base* entre democracia y HA es infinitamente más problemática de lo que parece. Una visión divergente a la subyace a los dos enfoques criticados, se deja resumir en cinco aseveraciones: 1) la HA no es necesaria para que definir democracia<sup>38</sup>; 2) salvo un matiz que se explicará enseguida, democracia no requiere de HA ni viceversa considerados ambos como sub-sistemas del Estado; 3) tampoco es la HA un criterio cuya ausencia permitiría abrir un sub-tipo de democracia „disminuido“; d) la HA no es garantía de que la democracia no pueda finalmente quebrarse, sin perjuicio de que el sistema completo de instancias independientes se mantenga y e) la HA es un sub-sistema tan jerárquico como lo democrático. Para evitar

Chile (con un promedio de +1.27) y para el Uruguay (con un promedio de 0.55). Sintomáticamente, el valor máximo para Bolivia fue alcanzado en 1998 y el peor en 2009.

37 Wolff (2013:33) que ha defendido la opción de una democracia postliberal reconoce, por su lado, que aún no está del todo claro que los rasgos que el destaca como justificadores de un nuevo „subtipo“ de democracia, hayan desembocado en „cambios macro-políticos“. Obviamente, que si como aquí se sugiere Bolivia ya no tiene un régimen democrático la idea de una democracia postliberal queda de todos modos en el aire.

38 Convergente con Mainwairing *et al.*, 2007: 128.



malentendidos no se afirma que determinadas libertades políticas y derechos civiles específicos no sean inherentes a lo democrático (O'Donnell, 2001:16) pues sólo así esta puede reproducir su propia lógica. No obstante, dichas libertades y derechos no sólo son partes especializadas de un conjunto mucho más grande de garantías<sup>39</sup>, sino que sólo tienen la calidad de ser condiciones „alrededor“ del núcleo definitorio de lo democrático.

En relación al punto referido al papel del HA en el espacio definicional de lo democrático basta constatar que, como según el propio O'Donnell (2003) lo especifica, la HA trata de actos de agencias estatales que incurren en transgresiones o corrupción, ambos de naturaleza *ilícita* (Peruzzotti, 2011:276). Por tanto, no se trata de aspectos que conciernen al núcleo definidor de democracia, a saber: que el pueblo pueda decir algo en la hechura de decisiones estatales que acatará (Munck, 2007:31). Un país sin estas instancias podrá eventualmente ser más corrupto o carecer de un sistema óptimo para enderezar invasiones de ámbitos de actuación, pero de ahí no se deduce necesariamente que no hubiera democracia o que ésta se hallara averiada (Huntignton, 1991:10).

En segundo lugar, el que la democracia no requiera de un sistema completo de HA se prueba con el hecho de que, si bien con Morales en el poder se inaugura en Bolivia un nuevo patrón de la politización de la HA, esto no llevó a que Bolivia dejara automáticamente la senda democrática. La hipótesis de que democracia no requiere HA exige empero un recaudo. Su validez no excluye que algunos dispositivos *específicos* como una corte electoral independiente sí sean indispensables para que un régimen democrático exista. Mientras la calidad de un TC juega un rol crucial sólo bajo determinados escenarios, la necesidad de una corte electoral independiente es un requisito permanente. Sin embargo, eso no arrastra que todo „un sistema“ completo de agencias similarmente independientes exista. Esto es claro para agencias de regulación sectorial o una Oficina General de Auditoría del Estado aunque puede ser menos claro en el caso de un TC debido a que, bajo determinadas circunstancias, la protección de la lógica de reproducción procedimental del régimen democrático puede acabar ventilándose en la jurisdicción constitucional. Ya que esto es una eventualidad, no se altera la tesis de fondo de que democracia no implica la HA en términos generales y sistemáticos. En cuanto al tercer punto, la ausencia de la HA tampoco implica un tipo disminuido de democracia pues la HA es un fenómeno no solo exógeno al núcleo, sino al espacio definicional general de democracia. En cuanto a que la existencia de HA no puede garantizar, por sí sola, que la democracia no quiebre resulta de que la elite del poder puede distorsionar el campo de juego usando medidas no justiciables, como Levitsky y Way (2010) lo recuerdan. En el hipotético escenario en que Morales al

39 De ahí que decir genéricamente como Abts & Rummens (2007:418) que las „libertades constitucionales“ no serían cortapizas „externas“ a la voluntad del pueblo, sino „condiciones constitutivas de la posibilidad de la democracia“ es conceptualmente desproporcionado aunque bien intencionado.



momento de romper su palabra se hubiera enfrentado a un TC independiente, hubiese sido imaginable que Morales su hubiese visto compelido a ir por la vía correcta del referéndum. Sin embargo, nada impide que en el referéndum mismo, siendo la vía correcta, se produzca una distorsión de credibilidad electoral que, al final, pese al TC independiente, acaba quebrando el régimen democrático. Finalmente en cuanto al estatus de la HA, ella no sólo es exógena a la democracia, sino que es sólo *parte* de un sub-sistema del Estado mucho más complejo cuya comprensión es tarea pendiente de futura investigación<sup>40</sup>. Este sub-sistema que incluye la HA „asignada“ es parte de los principios estructurantes del Estado junto a varios otros, entre los cuales está el sub-sistema democracia. Munck (2006: 35) ha usado la idea de la coexistencia de diversos „valores“ además del democrático, y ha mencionado en ese contexto al „estado de derecho“ como uno de esos otros valores tan relevantes como el democrático. Esa imagen converge con lo que aquí se propone con la salvedad que se concibe la HA sólo como un componente más junto a otros como „estado de derecho“ o un „judicial independiente“ dentro de un sub-sistema común. Tomados por sí solos, sin entender el común denominador que los vincula, impide una visión completa y compleja del Estado. No se niega que el sub-sistema democracia y el sub-sistema del cual la HA es parte establezcan vínculos. No obstante ello, ambos sub-sistemas se reproducen siguiendo sus propias lógicas y el que uno de ellos falle no justifica etiquetar el otro por causa de esta ausencia o falla. En cada uno de estos sub-sistemas y los otros comparables que, a esta escala de agregación estructural existen dentro del Estado, las respectivas fallas deben buscarse en desperfectos dentro de sus respectivas lógicas inherentes.

Se puede completar la caracterización de Bolivia como un Estado que desde 2015 cuenta con un régimen de tipo competitivo-electoral de notable apoyo popular formal pero no-democrático por haberse viciado el principio de alternancia mediante vías pseudo-institucionales. Surge luego de un periodo democrático bajo Morales que, a pesar de una HA desmantelada, subsistió con aditamentos constitucionalizados en la forma de mecanismos de democracia directa, modalidades no liberales de autogobierno indígena y el recrudecimiento de un hostigamiento formalizado a la oposición política que sumados no desplazaron el principio de democracia representativa. Las causas del quiebre de la democracia no tuvieron que ver con el desmantelamiento de la HA.

40 Para una primera aproximación sobre este sub-sistema aún invisibilizado, ver Franz Xavier Barrios Suvelza (2016).



## Bibliografía

- Abts, Koen & Rummens, Stefan (2007) „Populism versus Democracy“ en *Political Studies*, Vol. 55, 405-424.
- Archondo, Rafael (2009): “Breve biografía de Evo Morales”. En Revista *Umbrales*, N° 19, pp. 97-118.
- Arnim, Hans Herbert von (1997) *Fetter Bauch regiert nicht gern*, München: Kindler.
- Barrios-Suvelza, Franz Xavier (2007) „¿Cómo modular el péndulo boliviano? en *Nueva Sociedad*, 207, pp. 144-157.
- Barrios-Suvelza, Franz Xavier (2016) „La apuesta del Nuevo Constitucionalismo Latinoamericano por desmontar los controles contra-mayoritarios y el impacto de esto sobre la estatalidad en América Latina“, Trabajo preparado para su presentación en el 8o Congreso Consejo Europeo de Investigaciones Sociales en América Latina.
- Cameron, Maxwell (2014): “The myth of competitive authoritarianism in the Andes”. En [http://documents.mx/documents/the-myth-of-competitive-authoritarianism-in-the-andes-jan14-1.html](http://documents.mx/documents/the-myth-of-competitive-authoritarianism-in-the-andes-jan14-1.html)(retrieved 11.10.2015)
- Castagnola, Andrea & Perez-Liñán, Aníbal (2011) Bolivia: he rise (and Fall) of judicial review, En Helmke, Gretchen y Ríos-Figueroa, Julio (Eds.): *Courts in Latin America*, Cambridge: Cambridge University Press, pp.278-305.
- Cheibub, Jose Antonio; Gandhi, Jennifer y Vreeland, James (2010) „Democracy and dictatorship revisited“ en *Public Choice*, 143, pp. 67-101.
- Colón-Ríos, Joel (2012) *Weak Constitutionalism*, New York: Routledge.
- Corrales, Javier (2015) „Autocratic legalism in Venezuela“ en *Journal of Democracy*, Vol. 26, N 2, pp. 37-51.
- Corrales, Javier (2013): “Constitutional rewrites in Latin America: 1987-2009”. En: Domínguez, Jorge y Shifter, Michael (eds.): *Constructing democratic governance in Latin America*. Baltimore: John Hopkins University Press, pp. 13-47.
- Corrales, Javier & Penfold, Michael (2014) „Manipulating term limits in Latin America“ in *Journal of democracy*, Vol. 25, N4, 157-168.
- Cortell, Andrew y Peterson, Susan (1999): “Altered states: explaining domestic institutional change”. En *British Journal of Political Science*, N° 29:1, pp. 177-203.
- De la Torre, Carlos y Arnson, Cynthia (2013) „Introduction“ en *Latin American Populism in the Twenty-First Century*, de la Torre, Carlos; Arnson, Cynthia (Edt.), Baltimore: John Hopkins University Press
- Diamond, Lary (2002): “Thinking about hybrid regimes”. En Revista *Journal of Democracy*, N° 13:2, pp. 22-35.

- Freedom House (2013) *Freedom in the World*. En <https://freedomhouse.org/report/freedom-world/2013/bolivia> (retrieved 11.10.2015)
- Gilbert, Leah y Mohseni, Payam (2011): “Beyond authoritarianism: the conceptualization of hybrid regimes”. En *Studies in Comparative International Development*, N° 46:3, pp. 270-297.
- Gonzalez, Lucas (2014) „Unpacking Delegative Democracy-Digging into the empirical content of a rich theoretical concept“ En: Brinks, Daniel; Leiras, Marcelo; Mainwaring, Scott (Eds.) *Reflections on uneven democracies-The legacy of Guillermo O'Donnell*, John Hopkins University Press, pp. 240-268.
- Huntington, Samuel (1991) *The third Wave-Democratization in the Late Twentieth Century*, Oklahoma: Norman Publishing.
- King, Phoebe (2013): “Neo-Bolivarian constitutional design”. En: Galligan, Denis y Versateeg, Mila (eds.): *Social and political foundations of constitutions*. New York: Cambridge University Press, pp. 366-397.
- Lazarte, Jorge (2005): “El recorrido de la asamblea constituyente”. En *Opiniones y Análisis*, N° 74, pp. 83-110.
- Levitsky, Steven y Way, Lucan (2010): *Competitive authoritarianism: hybrid regimes after the Cold War*. New York: Cambridge University Press.
- Levitsky, Steven y Loxton, James (2013): “Populism and competitive authoritarianism in the Andes”. En *Democratization*, N° 20:1, pp. 107-136.
- Loewenstein, Karl (1957): *Political Power and the governmental process*. Chicago: University of Chicago Press.
- Mahoney, James y Thelen, Kathleen (2010): “A theory of gradual institutional change”. En: Mahoney, James y Thelen, Kathleen (eds.): *Explaining institutional change - ambiguity, agency and power*. New York: Cambridge University Press, pp. 1-37.
- Mainwaring, Scott (2102) „From representative democracy to participatory competitive Authoritarianism: Hugo Chávez and Venezuelan Politics“ en *Perspectives on Politics*, Vol. 10/No.4, 955-967.
- Mainwaring, Scott/Brinks, Daniel y Pérez-Liñán, Aníbal (2007): “Classifying political regimes in Latin America, 1945-2004”. En: Munck, Gerardo (ed.): *Regimes and democracy in Latin America: Theories and methods*. Oxford: Oxford University Press, pp. 123-160.
- Maltz, Gideon (2007)“The case for presidential term limits“ en *Journal of Democracy*, Vol. 18, N1, pp. 128-142.
- Mayorga, René (2009): “Sociedad civil y estado bajo un populismo plebiscitario y autoritario”. En: Arnson, Cynthia/Armony, Ariel,/Smulovitz, Catalina/Chillier, Gastón/Peruzzoti, Enrique/Cohen, Giselle (eds.): *La 'Nueva Izquierda' en América Latina: derechos humanos, participación política y sociedad civil*. Washington: Woodrow International Center, pp. 109-117.







- Mejía, Andrés (2011) „¿Revolución o delegación ciudadana? democracia, gobierno y rendición de cuentas en Ecuador“ en En: O'Donnell, Guillermo/Iazzetta, Osvaldo/Quiroga, Hugo (eds.): *Democracia Delegativa*. Buenos Aires: Prometeo, pp. 139-159.
- Morse, Yonatan (2012) „The era of electoral authoritarianism“ en *World Politics* 64, N1, 161-198.
- Munck, Gerardo (2007): “The study of politics and democracy: touchstones of a research agenda”. En: Munck, Gerardo (ed.): *Regimes and democracy in Latin America: Theories and methods*. Oxford: Oxford University Press, pp. 25-37.
- O'Donnell, Guillermo (1994) „Delegative Democracy“, en *Journal of Democracy*, Volume 5, Number 1, pp. 55-69.
- O'Donnell, Guillermo (2001): “Democracy, law and comparative politics”. En *Studies in Comparative International Development*, N° 36:1, pp. 7-36.
- O'Donnell, Guillermo (2003): “Horizontal accountability: the legal institutionalization of mistrust”. En: Mainwaring, Scott y Welna, Christopher (eds.): *Democratic accountability in Latin America*, Oxford: Oxford University Press. pp. 34-54.
- O'Donnell, Guillermo (2011): “Nuevas reflexiones acerca de la democracia delegativa”. En: O'Donnell, Guillermo/Iazzetta, Osvaldo/Quiroga, Hugo (eds.): *Democracia Delegativa*. Buenos Aires: Prometeo, pp. 19-33.
- Peruzzotti, Enrique (2014) „Accountability deficits of delegative democracy“ en En: Brinks, Daniel; Leiras, Marcelo; Mainwaring, Scott (Eds.) *Reflections on uneven democracies-The legacy of Guillermo O'Donnell*, John Hopkins University Press, pp. 269-284.
- Postero, Nancy (2010): “The struggle to create a radical democracy in Bolivia”. En *Latin American Research Review*, N° 45:4, pp. 59-78.
- Przeworski, Adam (2000): *Democracy and development: political institutions and well-being in the world, 1950-1990*. New York: Cambridge University Press.
- Przeworski, Adam (2015) „Acquiring the habit of changing governments through elections“ en *Comparative Political Studies*, Vol. 48 (1), pp. 101-129.
- Quiroga, Hugo (2011) „Parecidos de familia. La democracia delegativa y el decisionismo democrático“ en En: O'Donnell, Guillermo/Iazzetta, Osvaldo/Quiroga, Hugo (eds.): *Democracia Delegativa*. Buenos Aires: Prometeo, pp. 35-51.
- Rendueles, César y Sola, Jorge (2015): “Podemos y el «populismo de izquierdas»”. En *Nueva Sociedad*, N° 258, pp. 29-44.
- Rodríguez, Eduardo (2009): “La maduración del poder constituyente en Bolivia”. En: Crabtree, John y Whitehead, Lawrence (eds.): *Unresolved tension. Bolivia past and present*. Pittsburgh: University of Wisconsin Press, pp. 163-179.
- Saward, Michael (2009) „Authorisation and authenticity: Representation and the Unelected“ en *The Journal of political Philosophy*, Vol. 17, N1, pp. 1-22.



- Saward, Michael (2006) „The representative claim“ in *Contemporary Political Theory*, 5, 297-318.
- Schedler, Andreas (2006): “The logic of electoral authoritarianism”. En: Schedler, Andreas (ed.): *Electoral authoritarianism - The dynamics of unfree competition*. Boulder: Lynne Rienner Publishers, pp. 219-231.
- Schedler, Andreas (2013) *The politics of uncertainty: sustaining and subverting electoral authoritarianism*, Oxford University Press.
- Schmitter, Philippe (2009): “Defects and deficits in the quality of neo-democracy”. En: Bland, Gary y Arnson, Cynthia (eds.): *Democratic deficits- Addressing challenges to sustainability and consolidation around the world*. Washington: Woodrow International Center, pp. 19-35.
- Slater, Dan y Simmons, Erica (2012) „Coping by colluding: political uncertainty and promiscuous powersharing in Indonesia and Bolivia“ en *Comparative Political Studies*, Vol. 46(11), pp. 1366-1393.
- Tapia, Luis (2009): “Representación, participación y democratización en las relaciones estado-sociedad civil en Bolivia”. En: Arnson, Cynthia/Armony, Ariel/Smulovitz, Catalina/Chillier, Gastón/Peruzzotti, Enrique/Cohen, Giselle (eds.): *La 'Nueva Izquierda' en América Latina: derechos humanos, participación política y sociedad civil*. Washington: Woodrow International Center, pp. 119-130.
- Taylor, Kucy (2010) „Re-founding Representation: Wider, Broader, Closer, Deeper“ en *Political Studies Review*, Vol. 8, pp. 169-179.
- Viciano, Roberto y Martínez, Rubén (2011): “El nuevo constitucionalismo latinoamericano: fundamentos para una construcción doctrinal”. En *Revista General de Derecho Público Comparado*, N° 9, pp. 1-24.
- Weyland, Kurt (2013) :The threat from the populist left“ in *Journal of democracy*, Vol. 24, N 3, 18-32.
- Wolff, Jonas (2013): “Towards post-liberal democracy in Latin America? A conceptual framework applied to Bolivia”. En *Journal of Latin American Studies*, N° 45:1, pp. 31-59.
- Unger, Sebastian (2008) *Das Verfassungsprinzip der Demokratie: Normstruktur und Norminhalt des grundgesetzlichen Demokratieprinzips*, Tübingen: Mohr Siebeck.

# Colombia 1958-1990: dos transiciones con democratización frustrada en un contexto de violencia

---

Javier Duque Daza\*

---

## Resumen

En este artículo se analiza los cambios en el régimen político en dos coyunturas de transición en Colombia y da cuenta de sus características (1957/1958 y 1969/1974). La primera condujo a la instauración de una democracia estrecha, limitada, deficitaria. La segunda condujo a un relativo avance democrático pero con severas limitaciones. Los dos casos analizados son ejemplo de democratización frustrada

*Palabras clave:* transición en Colombia, democracia, democratización frustrada, elecciones, consolidación

## Abstract

In this paper, the changes of the political regimen in two Colombian joint transition (1957/1958 y 1969/1974) are analyzed and exposes their main characteristics. The first one drove into the instauration of a narrow, limited and a negative balance in terms of democracy. The second one drove into a relative democratic advance but with severe limitations. Both cases are examples of frustrated processes of democratization

*Key Words:* Transition in Colombia, Democracy, Frustrated Democratization, Elections, Consolidation of Democracy

---

\* Profesor de la Universidad del Valle (Colombia).



## Introducción

A diferencia de otros países de América Latina, Colombia no padeció de las dictaduras militares en las últimas décadas del siglo XX. Mientras algunos países latinoamericanos tenían regímenes autoritarios este país presentó de forma continuada su democracia electoral, con la excepción del breve periodo del general Gustavo Rojas Pinilla (1953-1957), apoyado en su golpe de Estado a Laureano Gómez (1950-1953) por el Partido Liberal y la mayoría del partido Conservador, y derrotado por estos mismos partidos cuando pretendió mantenerse en el poder. Aunque formalmente el paso del gobierno militar al régimen de coalición ha sido considerado por las elites políticas como la derrota de la dictadura y el ascenso de la democracia, las limitaciones de los doce años del Frente Nacional impiden calificarlo como una poliarquía plena, por ello diversos análisis recurren a denominaciones que corresponde a una democracia disminuida, de submínimos o subpoliarquía: *democracias de fachadas* o *seudodemocracias* (Finer, 1970); *democracia limitada* (Hartlyn, 1993[1988]); *un régimen limitado y excluyente* (Dávila, 2002); o una restauración limitada de la competencia política para un eventual proceso de democratización (Gutiérrez, 2014).

Las características deficitarias del régimen de coalición fueron superadas en parte con las reformas de 1968 aplicadas desde 1972 que restauraron la competencia política y abrieron de nuevo el sistema a otros actores políticos. Se desbloqueó parcialmente la democracia política, que había visto surgir a mediados de la década de 1960 varios grupos guerrilleros de ideología marxista en el contexto de un débil Estado con deficiencias en sus dimensiones coactivas y de cohesión social. Desde 1974 se reimplantaron elecciones abiertas y competitivas, aunque durante las siguientes cuatro décadas se reprodujo el sistema bipartidista bajo reglas que favorecían a los partidos tradicionales Liberal y Conservador y al modo de reproducción basado en redes de clientelas.

Este artículo analiza los cambios en el régimen político en estas dos coyunturas y da cuenta de sus características. Se considera la existencia de un doble proceso de transición: (1) de una dictadura blanda, a una democracia limitada de pacto de elites con la instauración del Frente nacional, y (2) de la democracia consociacional a una democracia formalmente funcional y estable, pero deficitaria en sus componentes centrales procedimentales, una democracia que ha recibido varios adjetivos en clave negativa, algunos de ellos referidos a la presencia de actores armados ilegales que afectaban severamente su funcionalidad. Sobre la primera transición hay una abundante literatura y se han caracterizado de forma razonables y clara sus atributos, aunque difieren algunos autores; sobre la según hay análisis parciales transversales y uno estudio comparado que enfatiza en la estabilidad, a la vez que la debilidad y la precariedad. La naturaleza de este segundo tránsito es problemática en términos teóricos.

En ambas transiciones se estructuran democracias de submínimos o subpoliarquías, aunque con atributos diferentes. Aquí el referente de comparación es el concepto de poliarquía de Robert Dahl (1981 y 1989) que, como es sabido, incluye como componentes básicos de un régimen democrático la existencia de elecciones competitivas, justas y libres; libertades políticas que las hagan efectivas y significativas (como la libertad de organización y la libertad de expresión), fuentes alternativas de información e instituciones para asegurar que las políticas del gobierno dependan de los votos y preferencias de los ciudadanos, carácter vinculante y aceptación generalizada de las decisiones tomadas, fundamentalmente a través de la regla de mayoría.

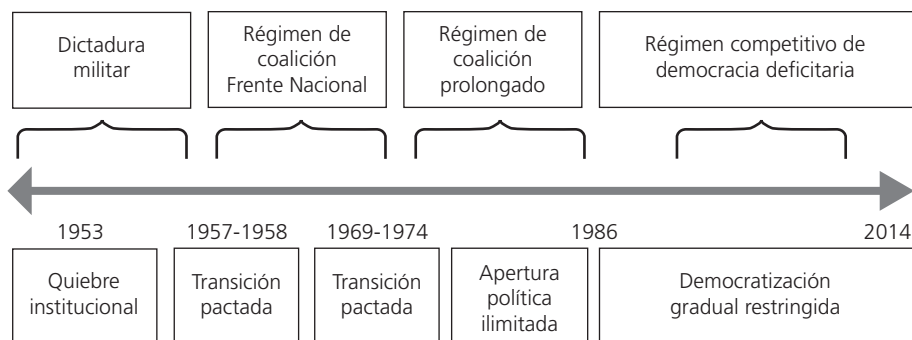
Al hablar de transición se considera que se pasa de un estado (régimen político) a otro en el transcurso de un tiempo determinado. En la transición a la democracia el estado A es el de un régimen autoritario y el estado B el de un régimen democrático y la transición es el intervalo entre uno y otro. En esta perspectiva la clásica obra *Transitions from Authoritarian Rules* eñalan (O'Donnell y Schmitter, 1986) considera tres puntos centrales en una transición que retomamos: (1) se considera que esta ha comenzado cuando los propios líderes autoritarios empiezan a modificar sus propias reglas de juego para proveer más garantías de los derechos políticos, individuales y grupales; (2) en el proceso de transición las reglas de juego no están bien definidas sino que se encuentran en un estado cambiante y de fluidez, y (3) se da una lucha y tensión entre los actores políticos por redefinir reglas de juego que les beneficien en lo inmediato y en el futuro.

El periodo analizado comprende dos momentos de transición: 1957/1958 y 1969/1974, el primero es más breve y cristalizó en los acuerdos del pacto de elites tras la derrota de Rojas Pinilla, y el segundo se plasmó en una reforma de liberalización iniciada en 1968 que fue adquiriendo concreción hasta que en 1974 se restauraron las elecciones competitivas a nivel nacional. Se transitó de una dictadura militar a una democracia pactada limitada y de esta a una democracia competitiva deficitaria y limitada. Son dos transiciones de índole diferente, la primera condujo a la instauración de una democracia estrecha, limitada, deficitaria, y la segunda condujo a un relativo avance democrático, pero con severas limitaciones: ambos son casos de democratización frustrada. Ambas fueron el producto de acuerdos inter-elites sin intervención ni presiones de otros actores sociales y permitió que los dos partidos dominantes mantuvieran sus posiciones de poder.

En el siguiente esquema se describe en una línea de tiempo este periodo.



**Esquema 1**  
**Colombia: Trayectoria democrática 1953-2014**



**1. La primera transición: tras una década de quiebres institucionales, la democracia consociacional limitada.**

Después de cuatro gobiernos liberales (1930-1946) el Partido Conservador regresó a la presidencia obteniendo ventaja de la división del Partido Liberal en dos candidaturas y se impuso con una minoría relativa con la candidatura de Mariano Ospina Pérez (1946-1949)<sup>1</sup>. Con el triunfo conservador (el cual no había presentado candidato presidencial en las tres elecciones anteriores, 1934, 1938 y 1942, alegando falta de garantías) se configuró un gobierno dividido, pues el liberalismo mantuvo sus mayorías en ambas cámaras en las elecciones de 1947: las facciones liberales obtuvieron 35 de los 63 escaños en el Senado (22 para los gaitanistas y 13 para los denominados directoristas) y el Partido Conservador 28 escaños. En la Cámara de representantes los liberales también mantuvieron mayorías, 74 de las 131 curules (44 gaitanistas y 30 directoristas).<sup>2</sup>

En el país se había extendido el derecho al voto a todos los hombres mayores de 21 años (reforma de 1936) y se mantenía un sistema bipartidista con un alto predominio de liderazgos personalizados con integrantes de los altos círculos sociales y económicos. Los partidos operaban como partidos de notables de clientela en una democracia oligárquica que venía precedida de largos periodos de conflicto y numerosas guerras civiles. El gobierno de Mariano Ospina Pérez contaba con una frágil estabilidad derivada de haber llegado al poder después de cuatro periodos de presidentes liberales, con un muy bajo respaldo popular (23

1 Los dos candidatos liberales fueron Gabriel Turbay Abunader (32.2 por ciento de los votos) y Jorge Eliécer Gaitán (27.2 por ciento), entre ambos sumaron 59.4 por ciento de la votación, frente al presidente electo Mariano Ospina Pérez, del Partido Conservador, quien ganó con el 40.5 por ciento de los votos. Los datos electorales son tomados de Registraduría Nacional del Estado Civil, Estadísticas electorales, 1991.

2 Con base en Hartlyn (19923).

por ciento de los votos efectivos respecto al potencial electoral<sup>3</sup>), no contaba con mayorías en el Congreso y su partido estaba fuertemente dividido en dos facciones con posiciones radicales de parte de su principal contendor Laureano Gómez.

En la segunda mitad del gobierno de Mariano Ospina se produjo una crisis política de amplio alcance (Hartlyn, 1993). En primer lugar, un sector moderado del Partido Liberal se había incorporado al gobierno, pero ante los reiterados y frecuentes casos de violencia en contra de militantes liberales en muchas partes del país en los que estaba involucrada la policía que había sido cambiada por el presidente por huestes partidistas sectarias, decidieron retirarse en marzo de 1948. En segundo lugar, tras el asesinato del candidato liberal a la presidencia de 1949 Jorge Eliécer Gaitán el 9 de abril del mismo año, hubo revueltas en todo el país, Bogotá fue semidestruida y el líder conservador Laureano Gómez acusó a los liberales de estar complotando junto con el Partido Comunista en contra del gobierno y pidió que los militares asumieran el poder. Aunque el Partido Liberal aceptó integrarse al gobierno, la violencia continuó y se incrementó y de nuevo se retiraron en mayo de 1949, a la vez que se ratificaban las mayorías liberales en el Congreso y se reeditaba el gobierno dividido (en las elecciones para Cámara de este año los liberales alcanzaron 69 curules y los conservadores 63). En tercer lugar, ante la polarización, la división partidista y la violencia, el presidente Ospina propuso aplazar las elecciones cuatro años y conformar un gobierno compartido por los dos partidos, lo cual no fue aceptado por Laureano Gómez ni por el liberalismo.

El 9 de noviembre de 1949 el presidente Ospina declaró el estado de sitio, cerró el Congreso (de mayoría liberal), prohibió las reuniones públicas y censuró la prensa y la radio. El Partido Liberal decidió intentar buscar aliados en el ejército y en la policía nacional para contrarrestar al ejecutivo, siguió protestando por la oleada de violencia en campos y ciudades en contra de sus militantes y no presentó candidato presidencial en las elecciones del 27 de noviembre del mismo año, en las que ganó el único candidato Laureano Gómez, del Partido Conservador. Los liberales se retiraron del Congreso y en las siguientes elecciones de 1951 solo fueron elegidos senadores y representantes conservadores (40 y 71, respectivamente). No hubo elecciones en uno de los 14 departamentos y en más de la tercera parte de los municipios del país.

El gobierno de Laureano Gómez (1950-1953) fue considerado un dictadura civil, una forma de autoritarismo, por sus orígenes, por tratarse de un gobierno unipartidista y por las características que tuvo. En estos tres años se agudizó la violencia ejercida por la policía, por grupos paramilitares patrocinados por los conservadores y se formaron autodefensas legitimadas por la dirigencia liberal. En amplias zonas del país se extendió la violencia, la cual afectó especialmente a campesinos que fueron expulsados y expropiados de sus tierras.

3 Cálculos del autor con base en datos de Hartlyn (1993).





Después del cierre del Congreso por Mariano Ospina Pérez, con la nueva elección de 1949 esté siguió inactivo, entre noviembre 9 de 1949 y diciembre 5 de 1951 no sesionó y después lo hizo solo con las curules conservadoras, con más de la mitad desocupado (Tirado Mejía, 1989a). Mientras tanto, el gobierno fue ganando más opositores incluso en su propio partido, especialmente el sector de Mariano Ospina Pérez, junto a los líderes liberales, muchos de los cuales se habían ido al exilio (habían sido saqueadas e incendiadas las sedes del partido y las residencias del expresidente Alfonso López Pumarejo y del emergente líder Carlos Lleras Restrepo e incendiados los dos principales diarios del país, *El Tiempo* y *El Espectador*, ambos liberales). Después del intento del gobierno de convocar a una Asamblea Nacional Constituyente en 1952 orientada a fortalecer los poderes presidenciales y a debilitar al Congreso, en las elecciones para Cámara de Representantes de 1953 tampoco participó el Partido Liberal y se abstuvo también el sector conservador dirigido por Gilberto Alzate Avendaño, con lo cual el respaldo al gobierno disminuía aún más. La situación era crítica para Laureano Gómez: la violencia agudizada en los campos de muchas regiones del país; el poder ejecutivo sin control ni contrapeso por la inoperancia del Congreso; las mayorías del Partido Liberal y un sector del Partido Conservador en oposición al gobierno.

El gobierno de Gómez era insostenible y se habían creado las condiciones para un quiebre, el cual fue denominado “golpe de opinión”. Los principales actores políticos relevantes estaban en contra del gobierno y asumían como una posibilidad de transición para normativizar el funcionamiento del gobierno y de nuevo elecciones regulares un periodo de transición en cabeza de un militar. Por una parte, dentro del partido Conservador dos de las tres fracciones se oponían al gobierno (el Ospinismo, en cabeza del expresidente Mariano Ospina Pérez, y el alzatismo, dirigido por el líder y congresista Gilberto Alzate Avendaño) y solo respaldaban al gobierno las huestes políticas del presidente, el Laureanismo. Por parte del Partido Liberal, históricamente mayoritario electoralmente, cuyos militantes eran perseguidos y asesinados y cuyos líderes principales estaban en el exilio (Carlos Lleras Restrepo y Alfonso López Pumarejo), también se oponían al presidente Laureano Gómez y a cualquier posibilidad de continuidad cuando se acercaba el final del gobierno en 1953 y que no había participado en las últimas tres elecciones para Congreso y a una elección presidencial. Todos los sectores en la oposición vieron de forma positiva el acceso de un militar al gobierno, a manera de transición para retomar los hilos del poder, cada uno con sus propios cálculos: Ospina Pérez y Alzate Avendaño aspiraban, cada uno por su cuenta, que tras un breve gobierno militar podrían acceder a la presidencia y los líderes partidistas asumían que una breve restitución en cabeza de un militar abría posibilidades de retorno al poder, del cual habían sido desplazado en 1946 (Tirado Mejía, 1989b).

Y el “golpe de opinión” se dio. El ejército venía teniendo un mayor protagonismo bajo las medidas del estado de excepción y se había multiplicado el número de alcaldes



militares y el nombre del coronel Gustavo Rojas Pinillo estaba cada vez más presente como alternativa para reemplazar a Laureano Gómez, a quienes todos se oponían. Por acuerdo y con el respaldo de Mariano Ospina Pérez y gran parte del conservatismo, del ejército y de los principales líderes liberales, este asumió el gobierno para que terminara el periodo de Gómez, es decir, hasta el 7 de agosto de 1954. Era visto como un posible pacificador, una solución a la dictadura civil y un gobierno temporal mientras las elites retomaban las riendas de un país en grave crisis y en exacerbada violencia (Martz, 1962; Wilde, 1978; Tirado Mejía, 1989b; Hartlyn, 1993). Su posesión se dio por fuera de la legalidad pues se recurrió a la Asamblea Nacional Constituyente que había sido convocada por el gobierno de Gómez en 1952 para que lo posesionara por un año: un quiebre institucional aceptado por los actores políticos relevantes en su propósito de librarse del dictador civil. Este quiebre “por las buenas” dio pie a otro, un año después. Cuando finalizó el encargo de un año para el cual la dirigencia política mayoritariamente lo había apoyado, Rojas Pinilla recurrió ante la misma ANAC y se hizo designar presidente por cuatro años más, hasta 1958. El periodo inicial de transición pasó así de uno a cinco años. Las elites aceptaron esta situación en un país atrasado con decenas de miles de muertos producto de la violencia política que se mantenía en gran parte del país.

Igual que sucedió con Laureano Gómez en 1953, cuatro años después las elites pactaron para derrocar a Rojas Pinilla para que les retornara el poder que consideraban propio. Rojas había pasado de un gobierno de un año (1953-1954) a uno de cinco (hasta 1958) y expresó en diversas ocasiones su aspiración a quedarse en el poder por más tiempo: hasta que el odio político y el sectarismo partidista generador de violencia hubiera desaparecido, por lo cual anunció que el estado de sitio no se levantaría mientras él estuviera en el poder y que no convocaría a elecciones pues para preservar la paz no se podía lanzar al país a una nueva contienda electoral (Tirado Mejía, 1989b). Estaban puestas las alarmas. Ante esta situación el Partido Liberal empezó a tomar distancia al ser excluido de ministerios y de otros cargos, se retiró de la ANAC y protestó por la censura a los diarios liberales *El tiempo* y *El Espectador*. El Partido Conservador era próximo al gobierno, salvo la fracción de Laureano Gómez, el presidente derrocado que estaba en el exilio. Se planteaba un escenario ahora mayoritario en contra del gobierno militar y sus aspiraciones de permanencia en el poder, ya no como transición sino de forma prolongada, mientras la violencia continuaba y se mantenían las guerrillas liberales surgidas en protección contra la violencia conservadora.

Desde 1955 se empezaron a aproximar las facciones que estaban en contra del gobierno de Rojas, en su aspiración de retornar al poder. Este año el expresidente Alberto Lleras Camargo (1945-1946) propuso conformar un frente civil para combatir la dictadura, a la vez que el otro expresidente, Alfonso López Pumarejo (1934-1938 y 1942-1945) propuso que su partido apoyara a un candidato conservador para suceder a Rojas. El paso siguiente fue



la reunión en 1957 de los dirigentes Lleras Camargo (liberal) y Laureano Gómez (conservador) en España, en donde estaba exiliado este último. Allí se gestó el pacto de elites que derrocaría al gobierno y que manejaría al país durante 16 años, hasta el 1974.

Mientras las elites pactaban cómo derrocar a Rojas y recuperar sus posiciones de poder, el Ministro de Guerra, el general Gabriel París, anunciaba en enero de 1957 que las Fuerzas Armadas esperaban que Rojas se quedara en el poder para el siguiente periodo hasta 1962, lo que totalizaría una década en el poder, y Mariano Ospina Pérez se retiraba de la ANAC y del gobierno cuando Rojas amplió su composición con miembros designados por él mismo. Entre los dirigentes partidistas se concretaron diversos acuerdos con los que se dio la primera transición de la dictadura a una democracia limitada de tipo consociacional. Se concretaría una transición pactada por aprendizaje de parte de las elites y por la defensa de las posiciones de poder temporalmente cedidas. Veamos.

a) *Pacto de elites*. Con la retirada de Ospina de la ANAC y del gobierno, Rojas perdió el último apoyo partidista con que contaba y nuevamente todas las fracciones bipartidistas y sus cabezas políticas tenían un interés común: deshacerse del gobierno. El interés mutuo condujo a una coordinación estratégica de tipo oligárquico-partidista. Aunque los partidos Liberal y Conservador estaban divididos y existían rivalidades entre sus principales líderes y en el pasado reciente ambos partidos habían confrontado y se consideraban mutuamente enemigos, al extremo del sectarismo y de la violencia, las circunstancias y el interés por recuperar el poder político cedido y después apropiado por Rojas Pinilla, hizo que se aproximaran, cedieran y acordaran cómo desplazarlo de la presidencia.

El primer paso fue el encuentro entre líderes contradictores e integrantes de los círculos del poder centralizado en Bogotá, ambos expresidentes de la república e influyentes en sus partidos: Laureano Gómez –líder conservador, radical que incentivo la violencia partidista y ejerció su gobierno como una dictadura civil, expresidente derrocado en 1953– y Alberto Lleras Camargo –líder liberal, expresidente durante el periodo de un año en reemplazo de Alfonso López Pumarejo y quien había sido elegido director de su partido en marzo de 1956–. De su encuentro en España resultó el conocido como *Pacto de Benidorm* en julio de 1956 cuyo contenido apuntaba a cuatro aspectos centrales propios de una restauración democrática: el retorno a las formas institucionales perdidas, la búsqueda de fórmulas para superar la violencia, el respeto de las libertades y la acción conjunta de los partidos a través de una sucesión de gobiernos de coalición (Dávila, 2002).

Luego de debates internos, de la divulgación del propósito de los partidos de desplazar a Rojas del gobierno y de las acciones de este por mantenerse, se firmaría el segundo acuerdo denominado *Pacto de marzo* en 1957, en el que se proponía un programa mínimo contra la reelección de Rojas, se comprometía a crear un gobierno civil en nom-

bre de los dos partidos y se aceptaba la candidatura conservadora apoyada por los dos partidos como fórmula para el retorno de los civiles al poder. Lo suscribieron todas las fracciones de ambos partidos, salvo pequeños grupos minoritarios que apoyaban a Rojas. Frente al descontento de la mayoría de fracciones liberales y conservadoras –que habían anticipado a Guillermo León Valencia como candidato presidencial único–; a las manifestaciones de estudiantes universitarios en Bogotá y otras ciudades; a la oposición de la iglesia católica, cuyos jerarcas declararon la ilegalidad de una posible reelección de Rojas; y la convocatoria de una huelga general de parte de la dirigencia liberal a la cual se unieron los sectores bancario, industrial y comercial, Gustavo Rojas Pinilla finalmente renunció el 10 de mayo de 1957 dejando la presidencia en manos de una junta militar. Se fue en paz aceptando la decisión y las presiones y se exilió de forma voluntaria despedido de forma solidaria por los quintuples encargados de sucederle temporalmente, algunos de los cuales aspiraban a sucederle y permanecer en el poder (Tirado Mejía, 1989; Dávila, 2002<sup>4</sup>).

Tres meses después, en julio del mismo año, se firmó el *Pacto de Sigtes* con el cual se afinó el acuerdo que instauró una democracia limitada y excluyente a través de una fórmula de reparto del poder entre los dos partidos. Se había concretado una transición pacífica, presionada y lograda por un pacto de elites, por acuerdos entre fracciones de partidos bajo el mando de sectores oligárquicos acostumbrados a tomar las decisiones y a la conducción política ajenas a la presencia de bases populares y excluyendo de estas a la mayoría de la población, más allá de su participación en las elecciones y en la refrendación de los acuerdos a través de un plebiscito.

b) *Transición pactada por aprendizaje*. Aunque en el reciente pasado los partidos Liberal y Conservador se habían radicalizado en sus diferencias y en las disputas personales y estas habían conducido a la violencia política y social durante cerca de dos décadas (1946-1964), en el pasado ambos partidos habían recurrido a múltiples acuerdos de coordinación estratégica para mantener o recuperar sus posiciones de poder y su dominio político. Como lo señala Gabriel Silva Luján “el poder compartido y la unión bipartidista son instrumentos útiles para superar situaciones sociales y políticas que por sus características amenazan con impedir una adecuada reproducción del sistema

4 De acuerdo con César Ayala (1997), entre los Quintuples Rafael Navas Pardo y Luís Ordoñez aspiraban, cada uno por su lado, a quedarse con el poder. El primero quiso gestionar la unión de las corrientes conservadoras de Álzate y Jorge Leyva para que, reconciliado el conservatismo, movilizara las masas a su favor y en contra del Frente Civil. El General Navas ofreció a Álzate la radio militar y los talleres de Diario Oficial para coadyuvar a tal campaña. Ordoñez, por su parte, estuvo comprometido en un complot organizado en diciembre de 1957. Las inconsecuencias y apetitos personalistas que caracterizaron a la Junta Militar, sumados a la imposibilidad de contar con unas Fuerzas Armadas unidas, facilitaron al Frente Civil la imposición de sus condiciones. Los otros tres militares de la junta fueron Gabriel París, Deogracias Fonseca y Rubén Piedrahita.



político, la estructura del poder y la jerarquía social” (1989:182). Es decir, las elites confrontan en la disputa por el poder, pero cuando hay amenazas a sus posiciones superan sus diferencias temporalmente y se unen.

La revisión de este tipo de acciones coordinadas en la primera mitad del siglo XX permite diferenciar ocho eventos en los que ambos partidos o fracciones de uno y otro se pusieron de acuerdo para enfrentar potenciales amenazas a su predominio y momentos álgidos de crisis política y/o de violencia. Pese a las diferencias y a los enfrentamientos, el aprendizaje histórico les ha permitido llegar a acuerdos, pactos reiterados de elites para intentar ganar gobernabilidad, para contrarrestar guerras previas o para derrocar a un dictador (Laureano Gómez en 1957 y Gustavo Rojas Pinilla en 1957)(ver tabla 1).

**Tabla 1: Acuerdos políticos y gobiernos de coalición primera mitad Del siglo XX**

Periodo	Nombre	participantes	Objetivos
1904-1909	Pacto parcial	Fracciones de los dos partidos	Gobierno de Rafael Reyes para la reconciliación nacional después de la guerra civil de los mil días. Participación liberal en el Congreso y en el gobierno.
1909-1914	Unión Republicana	Partido Conservador y fracciones liberales	Derrocar al gobierno autoritario de Rafael Reyes e impulsar la candidatura de Carlos E Restrepo. Participación Liberal en el Congreso y en el gobierno.
1914-1922	Coalición	Partido Conservadores y fracciones liberales	Coalición de gobierno con mayorías conservadoras para respaldar candidatos moderados conservadores.
1930-1932	Concentración Nacional	Liberales y conservadores republicanos	Apoyar la candidatura del Liberal Enrique Olaya Herrera. Gobierno de coalición con participación minoritaria de los conservadores.
1946	Unión Nacional	Liberales y conservadores moderados	Gobierno de coalición por la renuncia de Alfonso López Pumarejo, dirigido por Alberto Lleras Camargo. Intento por superar el creciente conflicto violento en el campo. Participación minoritaria del conservatismo en el gabinete ministerial.
1946-1948	Unión Nacional	Partido Conservador y fracciones liberales	Respaldo liberal a la primera parte del gobierno conservador de Mariano Ospina. Paridad en los ministerios y gobernaciones departamentales cruzadas.
1948-1949	Coalición	Conservadores y liberales	Coalición después del asesinato de Jorge Eliécer Gaitán y de la insurrección del Bogotazo.
1953-1954	Golpe de opinión	Militares, liberales y conservadores moderados	Destituir a Laureano Gómez, dictadura civil y acrecentamiento de la violencia partidista en el país.

Fuente: tomado de Silva Luján, Gabriel (1989) El origen del frente Nacional y el gobierno de la Junta Militar, en Nueva Historia de Colombia. Bogotá: Editorial Planeta. P, 180-181.

c) *La defensa de posiciones de poder y de la hegemonía.* Para las elites Gustavo Rojas fue un instrumento para salir del gobierno autoritario civil de Laureano Gómez, a la vez que una fórmula para intentar solucionar la desbordada violencia partidista que llevaba más de un década y había postrado a muchas regiones y producido más de 150.000 víctimas. Concebido como un medio para delegar por un breve tiempo el poder, cuando se empezaron a crear las condiciones para un tercer periodo de Rojas, después del primer año y del segundo periodo no planeado pero consentido debido a las circunstancias, las elites superaron sus diferencias y coordinaron sus acciones.

Básicamente, se trataba de defender sus posiciones de privilegio, líderes pertenecientes a círculos sociales y económicos poderosos que gobernaban y asumían el derecho a hacerlo por su condición de *jefes naturales* de sus partidos y de las fracciones que manejaban con criterios personales, con círculos de amigos y allegados y con vínculos con una amplia red de políticos locales que en sus departamentos asumían el mismo rol con base en la construcción y la reproducción de redes clientelares.

Los protagonistas centrales de los pactos y de la construcción del entramado institucional que le daría soporte al régimen de coalición habían sido presidentes de la república (Laureano Gómez, 1950-1953, y Mariano Ospina Pérez, 1946-1950, por el Partido Conservador, y Alfonso López Pumarejo, en dos ocasiones 1934-1938 y 1942-1945, y Alberto Lleras Camargo, 1945-1946, por el Partido Liberal), o aspiraban a serlo, Gilberto Alzate Avendaño y Guillermo León Valencia, conservadores, y Carlos Lleras Restrepo, Liberal. Todos integrantes de poderosas familias y de círculos de poder anclado en Bogotá.

El tipo de régimen que resultó de la transición pactada ha recibido distintas denominaciones, todas apuntan a señalar los faltantes, los defectos, los déficits, a la luz del concepto procedimental básico de la poliarquía: *democracia restringida* (Silva Luján, 1989; Chernik, 1989); Democracia excluyente (Pecaut, 1989), *democracia oligárquica e infrademocracia* (Wilde, 1982); *democracia limitada consociacional* (Hartlyn, 1993); *semidemocracia* (Gutiérrez, 2014).

En algunos de los textos de los acuerdos se recurre a la expresión “*convalecencia de la democracia*”. Esto tiene un significado importante respecto a que la salida de una situación de autocracia generada por la mayoría de fracciones de los propios partidos condujo a un régimen de coalición con algunos contenidos propios de la democracia, pero en estado especial, no en sus condiciones plenas y recuperándose. Este arreglo institucional excluyente fue estable durante doce años y contribuyó a disminuir de forma suatnailmente la violencia. Como lo señala Andrés Dávila (2002): “La solución colombiana significó otro caso en la región de construcción de regímenes democráticos limitados pero estables, a salvo de los



remezones y ciclos propiciados por las crisis económicas y por las fuerzas proclives a las salidas autoritarias. La exclusión, sin embargo, impidió el reconocimiento y acceso de nuevos sectores, varios de los cuales se convirtieron en la punta de lanza de los cuestionamientos a la legitimidad de una democracia que no permitió la competencia interpartidista durante 16 años.

Todas las denominaciones que caracterizan este periodo dan cuenta de un régimen que no es autocrático, pero cuyos atributos básicos de una poliarquía tienen limitaciones o defectos, son deficitarios, incluso desde su propia formulación.

### I. Elecciones limitadas, injustas y no competitivas

Con el plebiscito de 1957, que luego se incorporó como reforma constitucional se establecieron las reglas de juego electoral que regirían desde 1958 tras una década sin elecciones competitivas. El Plebiscito establecía en su Artículo 2 lo siguiente:

En las elecciones populares que se efectúen para elegir corporaciones públicas hasta el año de 1968 inclusive, los puestos correspondientes a cada circunscripción electoral se adjudicarán por mitad a los partidos tradicionales, el conservador y el liberal. Si hubiere dos o más listas de un mismo partido y los puestos que a éste correspondieren fuesen más de dos, se aplicará para adjudicarlos el sistema del cociente electoral, pero teniendo en cuenta únicamente los votos emitidos por las listas de tal partido. En las elecciones que se hagan durante el período a que se refiere este artículo en todas las circunscripciones electorales, se elegirá un número par de miembros de las corporaciones públicas.<sup>5</sup>

Bajo la vigencia de esta norma se eligieron senadores cada cuatro años en tres ocasiones (en 1958, 1962 y 1966) y representantes a la Cámara cada dos años en seis ocasiones (1958, 1960, 1962, 1964, 1966, 1968). Asimismo, se eligieron concejales municipales y diputados departamentales cada dos años, también en ocho ocasiones. Luego se modificaron algunos aspectos mediante el Acto legislativo No 1 de 1959: la Presidencia de la República será ejercida alternativamente hasta 1974 por los liberales y los conservadores y la paridad política en las corporaciones de origen popular se proroga hasta 1974 inclusive. La reforma de 1968 creó una situación intermedia en la derogatoria total del sistema paritario en la composición del Congreso, asambleas y concejos. Dispuso que dejaría de regir en las asambleas y concejos a partir de 1970 y en el Congreso no se aplicaría la regla de la paridad en su composición desde el 1° de enero de 1974 (artículo 50, parágrafo transitorio, acto

<sup>5</sup> Decreto 0247 de 1957. Sobre plebiscito para una reforma constitucional. Recuperado de: file:///C:/Users/Usuario/Downloads/5126-10388-1-SM.pdf

legislativo No 1 de 1968). En 1968 se eligieron representantes a la Cámara por última vez con periodos de dos años y en 1970 se eligieron los congresistas bajo la norma de la paridad, mientras que desde 1972 las corporaciones locales entraron en abierta competencia.

¿Estas reglas de juego consagraban elecciones competitivas, libres y justas? Es claro que dada la centralidad y la importancia de las elecciones en el funcionamiento de la democracia la evaluación de estas permite valorar el tipo de democracia que se empieza a configurar. En este caso durante 16 años se realizaron elecciones no competitivas e injustas. En primer lugar, como solo se permitía participar en las elecciones a quienes se identificaran como liberales o conservadores se cerraba la entrada al sistema político de otros intereses, a otras formas de concebir la sociedad, a formas asociativas autónomas diferentes a los dos partidos dominantes. Esto obligaba a quienes aspiraran a acceder a cargos de elección popular a “buscar una trocha”, a camuflarse como Liberal o Conservador, como efectivamente sucedió con el Movimiento Revolucionario Liberal (MRL), la disidencia liberal encabezada por Alfonso López Michelsen, el hijo del dos veces presidente de la república Alfonso López Pumarejo. A través de este movimiento, que se inscribía como liberal, llegaron al Congreso, a Concejos y Asambleas, líderes políticos de izquierda que fueron acogidos por el movimiento en rebeldía contra el Frente Nacional que, no obstante, se amparaba en una etiqueta frente nacionalista para competir en las elecciones. El MRL participó en las elecciones de 1960, 1962 y 1964.

Este movimiento empezó protestando por las limitaciones democráticas del Frente Nacional y desde sus inicios en 1958 se opuso a la alternancia obligatoria de los dos partidos como un esquema antidemocrático y “confiscador de la soberanía del pueblo”, así como asumió que era antidemocrático el régimen que “destituía a los ciudadanos”. Fue muy clara la crítica al cerramiento democrático del pacto de elites, sobre el cual expresaba: “convertir las colectividades históricas en los dos únicos partidos constitucionales, fuera de los cuales los ciudadanos quedan destituidos de sus intereses políticos. Este experimento es una nueva frustración histórica, la democracia supone la dualidad del poder y oposición, es decir, una colectividad que gobierna y otra u otras que desempeñan una útil tarea crítica aspirando, a su vez, a reemplazarlo” (Ayala, 1996: 47-48). Después de sus comienzos más radicales y luego de una división entre sectores duro y blando, este movimiento desapareció y su líder creador regresó a su partido, se incorporó al gobierno como el primer gobernador del nuevo departamento del Cesar (1969), luego como canciller ( ) y en 1974 fue el primer presidente del postfrente nacional por el Partido Liberal (1974-1978).

Asimismo, la Alianza Nacional Popular (ANAPO), partido creado en 1960 por el depuesto Gustavo Rojas Pinilla a su regreso al país participó en las elecciones con un éxito creciente desde 1962 y durante todo el régimen de coalición. Este partido fue creado por el ex dictador Gustavo Rojas Pinilla y se presentó inicialmente a las elecciones bajo la





etiqueta del partido Conservador (1962) y en las elecciones subsiguientes hasta 1970 bajo las etiquetas liberal y conservadora. En 1971 se constituyó como un nuevo partido. Esta agrupación anidó a un grupo golpista basado en militares fieles a Rojas y hubo diversos intentos frustrados entre 1957 y 1963 en lo constituyó su etapa conspiradora (Ayala, 1996). En lo sucesivo participó en elecciones y se fue posicionando como la oposición más poderosa contra el Frente Nacional. Aunque la Anapo fue creada y construida sobre la base del nombre y la figura de Gustavo Rojas Pinilla, este nuevo movimiento anti Frente Nacional sirvió de vehículo a algunos políticos vinculados a los partidos tradicionales para acceder o mantenerse en el Congreso de la República, en tal sentido representó una oportunidad y mayores posibilidades de éxito electoral. De igual forma muchos nuevos políticos regionales accedieron por primera vez al congreso a través de esta nueva fuerza política en ascenso. Así, desde sus inicios La Anapo se constituyó como una amalgama de políticos vinculados a los partidos tradicionales y de nuevos aspirantes al Congreso de la República. Estos últimos representaron mayorías dentro del nuevo partido.

Ambas agrupaciones políticas ganaron electores y numerosas curules desde 1960 hasta 1970/74 en el Congreso, aunque el bipartidismo frentenacionalista siempre mantuvo mayorías en el Congreso suficientes para imponer sus decisiones (ver tabla 2).

Tabla 2

Distribución de escaños entre partidos y sectores políticos en el Frente nacional (Cámara de representantes)

Año	Partido Liberal	Partido Conservador	MRL (Liberal)	Anapo (conservadora)	Totales
1958	74 (50%)	74 (50%)	----	----	148 (100%)
1960	58 (38.2%)	76 (50%)	18 (11.8%)	----	152 (100%)
1962	59 (32.1%)	86 (46.7%)	33 (17.9%)	6 (3.3%)	184 (100%)
1964	61 (33.2%)	65 (35.2%)	31 (16.8%)	27 (14.8%)	184 (100%)
1966	70 (36.8%)	62 (32.6%)	21 (11.1%)	37 (19.5%)	190 (100%)
1968	94 (46.0%)	69 (33.8%)	2 (1.0%)	39 (19.2%)	204 (100%)
1970	77 (36.7%)	61 (29.0%)	----	72 (34.3%)	210 (100%)

Fuente: Elaboración del autor con base en Registraduría Nacional del Estado Civil, Estadísticas electorales, años respectivos



En segundo lugar, como las normas establecían que se debían distribuir los escaños en todas las corporaciones públicas en paridad, mitad y mitad entre liberales y conservadores, no había competencia interpartidista, los partidos no aspiraban a obtener mayorías pues daba igual ganar o quedar de segundo, siempre se obtenía los mismos escaños. Esto redireccionó la competencia hacia el interior de los partidos, la disputa se daba entre sectores, facciones regionales y movimientos que se cobijaban bajo las etiquetas de alguno de los dos partidos: no había competencia interpartidista, pero sí intrapartidista pues el sistema electoral funcionaba con base en listas múltiples sin control desde el centro de los partidos, esto produjo un alto fraccionalismo y contribuyó a la desinstitucionalización organizativa partidista. En esta competencia interna solo en las elecciones de 1970 La Anapo obtuvo más escaños que otros sectores del Partido Conservador, bajo el cual participó.

En tercer lugar, las restricciones en la competencia que afectaba a nuevas fuerzas a las que impedía ser autónomas y crear nuevos partidos que no fueran vinculados a las dos grandes colectividades, favorecían a las facciones que contaban con escaños en el Congreso, o los Concejos o Asambleas que funcionaban como maquinarias políticas regionales.<sup>6</sup> Los nuevos aspirantes no accedían a recursos del Estado que alimentaban sus clientelas locales y regionales. Durante el Frente Nacional la paridad burocrática en todos los niveles de la administración pública implicó que la lógica del botín que se aplicaba durante los periodos de hegemonías partidistas sobre los recursos del Estado, con la consecuente exclusión del partido perdedor del acceso al gobierno, fuera remplazada por el reparto de la burocracia estatal entre liberales y conservadores. El manejo del empleo estatal se constituyó en un incentivo importante para los electores y un recurso central de las relaciones de patronaje. El empleo público creció rápidamente desde la década del cuarenta, pasando de 87.010 empleados públicos en 1943 a 262.420 en 1966 y a 339.837 en 1970 (Dirección Nacional de Estadística 1944; Payne, 1968, Hartlyn, 1993). Con esta dinámica, el empleo público aumenta de manera significativa las posibilidades de retribuciones a los electores, a los intermediarios y a los aliados electorales, pues sólo un bajo porcentaje de la burocracia estatal hacía parte de la carrera administrativa que les brindaba estabilidad laboral, estimada a mediados de la década del sesenta en menos del 4% (Payne, 1968). Al empleo público se le suman los recursos estatales, conocidos como auxilios parlamentarios. Estos constituían una partida del presupuesto nacional que manejaban de manera discrecional los congresistas para otorgarlos

<sup>6</sup> Corresponden a las características señaladas por Beller y Belloni (1989) para los grupos de clientela basados en un liderazgo personalista, con una jerarquía de sub líderes. Su existencia y continuidad depende de la clientela que logre mantener. Actúan como pequeñas maquinarias políticas y su funcionamiento depende de la voluntad del líder, la comunicación y vínculos de éste con los subefijos y con los seguidores, sustentados fundamentalmente en relaciones de intercambio. La mayoría de las veces el nombre del grupo está determinado por el del líder y suelen ser de intermedia duración, es decir, tienden a mantenerse en el escenario por más de una campaña electoral y en ocasiones permanecen aun cuando el líder se ha retirado de la política activa.



en los departamentos en los cuales eran elegidos. Se concedían a fundaciones sociales, a organizaciones, a juntas comunales, a establecimientos educativos, previa inclusión en una lista que cada congresista registraba en la comisión del presupuesto en el Congreso.<sup>7</sup>

En cuarto lugar, el propio Estado no garantizaba la realización de elecciones transparentes y limpias. La Registraduría Nacional del Estado Civil era la encargada de organizar todo el proceso electoral y tenía serias deficiencias y actuaba de forma parcializada a favor de los candidatos del Frente Nacional. Quien fuera el Ministro de Gobierno en las discutidas elecciones presidenciales de 1970 reconoció muchos años después estas falencias al señalar lo siguiente:

En 1970 ese órgano electoral era un aparato administrativo absolutamente inservible. Sin suficiente personal, en instalaciones que eran una vergüenza, dependiendo en mucho de sospechosos funcionarios ocasionales, inundado de archivos defectuosos e incompletos, con censos falseados por la doble y triple cedulación, más la presencia de muertos que acudían a las urnas, acosado por la gula burocrática de politiqueros que empezaban a mostrar sus mañas inescrupulosas y, para no seguir enumerando carencias, algo de suma gravedad: la completa falta de medios para garantizar la limpieza en el recuento de papeletas, hecho por los jurados en las mesas, sobre todo de apartadas regiones, y comunicar oportunamente los resultados de la votación (Noriega. Op. cit. pp. 180-181).

Además, señaló que “en el setenta y uno por ciento (71%) de los lugares donde se efectuaron votaciones, o sea en 3.278 de los 4-618 sitios autorizados por la Registraduría Nacional para que los electores concurren a las urnas a elegir su presidente, por falta de medios de comunicación los resultados no se conocieron a tiempo, o sea que esos resultados pudieron ser manipulados con facilidad (Noriega, 1990:186).

<sup>7</sup> Desde 1886 se estableció como una de las funciones del Congreso “fomentar las empresas útiles o benéficas dignas de estímulos y apoyo” (Art. 76) para lo cual se generaba una partida en el presupuesto nacional. Posteriormente, mediante el acto legislativo No. 1 de 1945, se trató de reglamentar su uso al señalarse que debían fomentarse este tipo de empresas pero con “estricta sujeción a los planes y programas correspondientes”. Con la reforma constitucional de 1968, la propuesta inicial del presidente Carlos Lleras Restrepo dejaba a iniciativa del gobierno los proyectos de ley sobre el fomento de este tipo de empresas, lo cual generó la oposición de los congresistas. Después de bloqueos a la reforma y de negociaciones con los congresistas se reafirmó la libre iniciativa de los miembros del Congreso respecto a las leyes que desarrollaran el numeral 20 del artículo 76 de la Constitución. El monto global de auxilios es acordado en la ley del presupuesto que pasa por plenarias en la Cámara y en el Senado, la cual debe ser firmada por el Presidente. El monto total se divide por el número de departamentos y, dentro de cada uno de estos, por el número de congresistas. Cada congresista elabora una lista por ministerios y la envía a la Comisión IV de la Cámara y el Senado. El número de los auxilios depende de la voluntad del congresista, si prefiere una mayor división en instituciones u obras más grandes en sus respectivos departamentos. Mediante esta gestión los congresistas atienden sus zonas de influencia electoral. En muchos casos los congresistas crean sus propias fundaciones u organizaciones que canalizan y distribuyen los recursos, o son apropiados para las campañas electorales. Según los cálculos de Jonathan Hartlyn (1993), en 1970 los auxilios representaron el 1.98% del presupuesto inicial del sector central de la nación. (Ver al respecto Díaz, 1986; Leal y Dávila, 1990).

Como se describirá en el siguiente apartado, en las elecciones de 1970 desde la presidencia se abogó por el candidato oficialista Pastrana Borrero y la prensa nacional hacía eco de estas declaraciones, así sucedió. Y en la noche del 19 de abril cuando se estaban transmitiendo los resultados electorales ordenó suspender la información y censuró a la prensa. Como la Registraduría debe ser una entidad autónoma que no está al servicio de ningún partido ni del presidente tampoco, esta orden rompió la institucionalidad, afectó la transparencia y tendió un manto de duda sobre los resultados. Asimismo, el candidato disidente conservador Evaristo Sourdís solicitó a la Registraduría Nacional del Estado Civil fuesen eliminados los delegados presidenciales que tenían como función vigilar el curso de las elecciones en los departamentos, ya que era lógico pensar que al ser nombrados por el Gobierno era difícil que garantizaran una imparcialidad, petición a la cual no se accedió. De igual forma, la Registraduría emitió un concepto desfavorable a la solicitud de autorizar la representación de los candidatos no oficialistas en el manejo de las arcas triclave en cada municipio, al considerar que estas eran muy inseguras y que, incluso, eran fáciles de abrir (las arcas eran cajones con tres cerraduras y sus respectivas llaves, una para el registrador, una para el alcalde y la tercera para el juez; en ellas se guardaban los pliegos electorales del municipio (Marín, 2010). Sólo después de un mes de pasadas las elecciones, la Registraduría Nacional reveló los resultados definitivos de los comicios

En quinto lugar, las restricciones democráticas y el sistema de dominación social condujeron a la radicalización de algunos sectores, especialmente jóvenes universitarios y militantes de izquierda influenciados por la revolución cubana y por el marxismo que entraba con fuerza en el país, los cuales crearon organizaciones políticas que rechazaban el régimen de coalición y el sistema soio-económico vigentes y que buscaban otros cauces para la acción política, diferente al de las elecciones. El Partido Comunista Colombiano, creado en 1930, fue declarado ilegal y otros sectores de la izquierda se fueron radicalizando. En 1962 fue creado el Frente Unido de Acción Revolucionaria (FUAR), con orientación castrista y autodeclarado revolucionario y en la primera mitad de la década de 1960 surgieron grupos guerrilleros:

## II. *Alternancia pactada, negación de la competencia*

Uno de los puntos centrales de las elecciones competitivas y del pluralismo en las democracias se refiere a la libertad para crear organizaciones políticas para competir en las elecciones con el propósito de mantenerse o acceder al poder. Las reglas de juego del Frente Nacional eran restrictivas en ambos sentidos: solo podían acceder a la presidencia de la república candidatos que se inscribieran bajo las etiquetas de los Partidos Liberal o Conservador y solo podían inscribirse candidatos acordes con los turnos y la alternancia pactada: como se estableció en los pactos en las elecciones de 1958 correspondía a un candidato de origen





liberal con el beneplácito del Partido Conservador (aunque inicialmente el acuerdo era que el primer presidente sería conservador, no hubo un acuerdo entre las fracciones en que se dividía el partido); en 1962 le tocaba el turno a un candidato-presidente conservador; en 1966 nuevamente a un liberal y en 1970 a un conservador.

Este tipo de alternancia pactada niega la competencia y cierra las puertas a aspiraciones de la oposición, aunque contaran con apoyo masivo de electores. En tres de las cuatro elecciones hubo retos y candidatos contendientes al Frente nacional, los cuales se vieron sometidos a condiciones desiguales y limitadas las aspiraciones a partidos distintos a los que correspondía por el acuerdo elevado a rango constitucional. En la segunda elección presidencial el candidato seleccionado fue Guillermo León Valencia ante lo cual se presentó una situación crítica pues el liberalismo era mayoritario y un sector del partido podría negarse a apoyar a un conservador, mientras que el disidente Alfonso López Michelsen se inscribió como candidato y la Anapo inscribió a Gustavo Rojas Pinilla. La respuesta del régimen político ante esta situación fue declarar ilegal la candidatura de López y se ordenó a la Registraduría que sus votos fueran contados como votos en blanco y como Rojas había sido condenado por el Senado por el delito de Concusión, su candidatura era también ilegal (solo en 1963 la Corte Suprema de Justicia anuló esta condena). En estas elecciones el candidato liberal disidente obtuvo cerca de la cuarta parte de los votos (23.8%) no contabilizados y el dictador Gustavo Rojas una baja votación (el 2.1%). Esto indicaba que la cuarta parte de los electores activos se oponían a los candidatos bipartidistas, además de la alta abstención (51.2%). El Frente nacional sufría de apremios de legitimidad. En las elecciones de 1966 se produjo un nuevo reto al régimen de coalición. Fue seleccionado el candidato del Partido Liberal con el apoyo del oficialismo del Partido Conservador, pero crecía la oposición al Frente Nacional y diversos sectores se proponían participar en las elecciones, pero ante las barreras legales y al hecho de que solo podían inscribirse candidatos liberales por la alternancia, la Anapo y pequeños grupos políticos —entre ellos un sector del MRL— decidieron respaldar al liberal disidente José Jaramillo Giraldo, quien obtuvo una alta votación con casi la tercera parte de los votos (28.3%).

Las últimas elecciones presidenciales del régimen pactado fueron en 1970 y pusieron evidencia los problemas del diseño institucional, las restricciones a la competencia y el dudoso manejo del proceso electoral. Primero, los partidos y sus fracciones no pudieron llegar a un acuerdo sobre el candidato bipartidista. Le correspondía el turno al Partido Conservador y la fracción liderada por Mariano Ospina Pérez impuso la candidatura de Misael Pastrana Borrero, quien no tenía ninguna experiencia política, sin antecedentes como congresista ni en otros cargos de elección popular, aunque había sido ministro de Fomento y posteriormente de Obras Públicas y de Hacienda en el primer gobierno de coalición de Alberto Lleras Camargo (1958-1962) y Ministro de gobierno en el periodo de Carlos Lleras Restrepo (1966-1970). Por aspiraciones personales dos dirigentes conservadores presentaron sus can-

didaturas disidentes bajo la etiqueta oficial del conservatismo (Belisario Betancur y Evaristo Saurdís). Segundo, el exdictador Gustavo Rojas Pinilla también se presentó como candidato conservador con su propio movimiento político, la Anapo. Cuatro candidatos conservadores sin posibilidades para otros partidos ni liberales ni de la izquierda que seguía sometida a presiones con la ilegalidad del Partido Comunista y el marginamiento de otras organizaciones y la incorporación de jóvenes a las tres guerrillas que seguían creciendo. Tercero, se agudizaron los problemas de legitimidad: ganó el candidato frentenacionalista con el 41.2 por ciento de los votos y entre los otros tres candidatos superaban al candidato de coalición (58.8 por ciento), y el presidente fue elegido con el 21 por ciento de los votos efectivos respecto al potencial electoral, esto es, fue elegido por la quinta parte de los electores.

En cuarto lugar, los resultados fueron cuestionados por un presunto fraude. La diferencia entre el candidato ganador frentenacionalista, Misael Pastrana Borrero, y el segundo, Gustavo Rojas Pinilla, fue de solo de 63.557 (el 1.6 por ciento). La noche del domingo en que avanzaba el conteo de votos, cuando estaba ganando Rojas Pinilla por una diferencia de 32.630 votos el Ministro de Gobierno ordenó a las estaciones abstenerse de divulgar resultados globales y dejar que la Registraduría diera sus informes oficiales, incluso el propio Ministro de emitió un boletín a medianoche del domingo más avanzado en el que Rojas (con 1'117.902) aventajaba a Pastrana (con 1'096.140) por más de 21.000 votos. Según la información de la emisora de mayor influencia de la cadena Todelar escrutado el 80 por ciento de los votos la diferencia a favor de Rojas era de 113.721 votos (Semana, febrero 27 de 1995). Se estableció el toque de queda previendo alteraciones del orden público. En la noche del domingo los cuatro de los principales diarios del país daban como ganador a Rojas: El Espectador, Vanguardia, El País y El Siglo, los dos primeros liberales y los otros dos conservadores, incluso El Tiempo, gran defensor del gobierno y del Frente Nacional. En la mañana siguiente todos los diarios daban como ganador a Pastrana (Acuña, 2015). Ante las informaciones contradictorias y la tensión generada entre los seguidores y una posible insurrección pues había múltiples manifestaciones de protesta en Bogotá y otras ciudades, el gobierno ordenó la detención de los principales líderes anapistas (46, la mayoría eran congresistas), sindicados por el gobierno de haber pretendido crear un alzamiento general para derrocar a las autoridades y Rojas Pinilla fue retenido en su casa, bajo control militar. Se pretendía controlar las acciones de Rojas Pinilla y evitar cualquier tipo de levantamiento popular, pues si controlaban a los líderes y a los medios de comunicación era muy difícil que las masas logran organizarse y levantarse contra el gobierno (Acuña, 2015).

El candidato de La Anapo declaró que se había cometido fraude y al día siguiente el primer reporte ya indicaba que ganaba Pastrana, lo cual fue ratificado en los siguientes días con los resultados finales. Como lo han detallado Cesar Augusto Ayala (2006) y Olga Yaneth Acuña (2015), hubo anomalías en varios departamentos y en varios departamentos incluso



disminuyó la votación de Rojas, lo cual fue atribuido a errores telegráficos (Nariño, Arauca, en Sucre, en donde disminuyó en más del 50 por ciento el registro inicial de votos). En Putumayo el número de votos superó el número de cédulas inscritas (el número de cédulas inscritas era de 23 000, no obstante, según los datos contenidos en el boletín de la Registraduría, la votación fue de 24.933 sufragios, es decir, 1.933 votos más que el número de cédulas vigentes, y en las elecciones anteriores el promedio de votos obtenidos había sido de 5 000, el resultado de estos comicios era cinco veces superior). En algunas localidades, especialmente en las inspecciones de policía, se encontró doble cedulación, tránsito libre intermunicipal y más votos que votantes en muchos municipios. En algunas veredas se presentaron urnas abiertas y paquetes sin lacrar, por lo que se sospecha que después de la implementación del toque de queda, funcionarios incrementaron el número de votos; se concluye que a altas horas de la noche fueron alterados y adulterados los resultados de las elecciones. En Sucre el tema fue más dramático pues la votación de Rojas en vez de aumentar se redujo en el recuento de 24.017 a 7.119 votos. Las conclusiones documentadas de historiadores señalan que “fueron elecciones abiertamente fraudulentas (Ayala, 2006: 208) o que “el ambiente de la noche de elecciones convenció inclusive a muchos no anapistas y a observadores extranjeros de que la elección debió haber sido robada” (Bushnell, 1996: 315).

La actitud de Rojas cambió con el paso de las horas. Inicialmente se presentó como ganador e hizo un llamado a defender la victoria frente a un fraude que se avecinaba, llegó a circular un documento invitando a los anapistas a la insurrección. No obstante, influenciado por algunos consejeros, Rojas finalmente desistió.

**Tabla 3**  
**Resultados de las elecciones presidenciales del Frente nacional**

Elecciones	Candidaturas	Resultados		
	Candidatos	Partidos	Votos	Porcentajes
1958	Alberto Lleras Camargo	Frente Nacional	2.482.948	79.8
	Jorge Leyva Urdaneta	Conservador	614.861	19.7
1962	Guillermo León Valencia	Frente Nacional	1.633.873	62.3
	Alfonso López Michelsen	MRL (ilegal)	624.863	23.8
	Jorge Leyva Urdaneta	Conservador	308.814	11.8
	Gustavo Rojas Pinilla	ANAPO (ilegal)	54.557	2.1
1966	Carlos Lleras Restrepo	Frente Nacional	1.881.502	71.7
	José Jaramillo Giraldo	Disidente liberal	741.203	28.3
1970	Misael Pastrana Borrero	Frente Nacional	1.625.025	41.2
	Gustavo Rojas Pinilla	Anapo-Conservador	1.561.468	39.6
	Belisario Betancur	Conservador	417.350	10.6
	Evaristo Sourdís	Conservador	336.288	8.6

Fuente: Registraduría Nacional del Estado Civil.

Esta *alternancia pactada* o, como otros la denominan *alternancia amañada* (Estévez, 2012) fue uno de los elementos más claros de la limitación democrática consociacional.

### III. Sin medios alternativos de información.

Durante el Frente Nacional los principales diarios nacionales se alinearon con la dirigencia política, en gran medida porque sus propietarios eran de poderosas familias económicas con nexos con la política. *El Tiempo* fue creado en 1911 y en 1913 pasó a ser propiedad de Eduardo Santos, quien sería presidente por el Partido Liberal en el periodo 1938-1942, y había sido clausurado entre 1955-1956 por la dictadura de Rojas; *El Siglo*, de filiación conservadora, fue fundado en 1936 y su propietario Laureano Gómez fue presidente en el periodo 1950-1953; *El Espectador*, fue creado en 1887, el más antiguo de todos, creado por la familia Cano y de filiación liberal, también fue clausurado durante la dictadura de Rojas; *Vanguardia Liberal*, con sede en Bucaramanga, fue creado en 1919, alineado también con el Partido Liberal.

Los diarios participaron durante el Frente Nacional como espacios de legitimación del régimen de coalición en defensa del dominio bipartidista. Los medios monopolizados por defensores de la institucionalidad frentenacionalista actuaban como factor de movilización política. Como lo señaló Jacqueline Estévez, los medios se instituyeron como una de las élites más visibles e influyentes de la época y por lo tanto, administradores de la opinión pública los periodistas asumieron el rol casi oficialista en el manejo de la información pública, defendiendo la ideología y las propuestas de personas cercanas al partido liberal, y por el otro, los políticos mismos se visibilizaron a través de este espacio mediático. Permanecieron fieles a la política del Frente Nacional, produciendo muy pocos informes investigativos serios e ignorando las actividades de las figuras de la oposición: Las nuevas empresas periodísticas actuaban como como un portavoz del poder institucional privado y un reproductor de la versión oficial de los acontecimientos, lo que llegó a denominarse: “La Dictadura de la Gran Prensa” (Estévez, 2012).<sup>8</sup>

Cuando el régimen de coalición fue retado y estuvo en riesgo de perder la elección en 1970 el fraude apareció, pero también una acción constante e intensa de los medios como instancias de legitimación. Los periódicos *El Espectador*, *El Tiempo* y *Vanguardia Liberal* realizaron una intensa campaña de desprestigio de la labor de Rojas Pinilla como

<sup>8</sup> Así concluye la autora: “En resumidas cuentas los periódicos, esta vez sin censura, prefiguraron su línea editorial en alineación con los intereses de los partidos; y los periodistas, simples trabajadores de la casa periodística, no pudieron elegir su postura. La libertad de prensa, la libertad de conciencia, la libertad de opinión, grandes ganancias del Frente Nacional, no eran necesarias para acomodar la realidad impresa a las exigencias clasistas, económicas y partidistas de los gobiernos y gobernantes de la coalición bipartidista. La marcada inclinación de los textos analizados a referencias del tipo político, es una muestra de la división entre la vida política y la social en Colombia, reflejada de la misma forma en los diarios. La cercanía de los periódicos a los hilos del poder del Estado y su distanciamiento de los intereses de las clases populares, generaron serias contradicciones frente a la función social de los medios impresos” (Estévez, 2012: 301).



presidente (1953-1957), aludiendo a la dictadura con todas sus implicaciones y contraponiéndola a la democracia planteada por medio del Frente Nacional: enfatizaron en que Rojas era una amenaza para los partidos y para las libertades, en particular la de expresión; se centraron en recordar las situaciones más críticas de su mandato, especialmente los atentados contra los estudiantes y Pastrana fue presentado como el salvador de la patria, frente al dictador (Ayala, 2006:210).

Es claro que durante el régimen de coalición no hubo medios de información alternativos, y si los hubo (como el diario Occidente de Cali), estos fueron marginales. La “gran prensa” defendió el Frente Nacional y legitimaba sus acciones, a la vez que advertía sobre los peligros de la oposición. En gran medida hubo manipulación y tergiversación de la información.<sup>9</sup>

#### IV. Libertades políticas y derechos civiles limitados

Las libertades políticas incluyen la libertad para elegir y ser elegido, la de libre manifestación oral y escrita del pensamiento, los de reunión, manifestación y asociación. Durante el régimen de coalición se constreñían y acotaban los derechos de elegir y ser elegido al excluirse constitucionalmente la posibilidad de crear partidos para competir en las elecciones por fuera del bipartidismo. Cuando Alfonso López Michelsen se presentó como candidato a la Presidencia en 1962 y obtuvo más de la quinta parte de los votos y la segunda votación sus votos fueron ilegalizados, es decir, al candidato y a más de 620.000 personas se les negó el derecho a elegir y ser elegido. Pero no solo fue este caso, al declararse ilegal al Partido Comunistas se negaba la libertad de elección, de organización, de pensamiento y de asociación y en cada elección al Congreso, a Concejos y Asambleas se limitaban las libertades de elección y de ser elegidos.

De hecho, la elección del presidente implicaba una triple acotación y limitación: la de participar en la elección de candidatos, que eran determinadas por acuerdos entre partidos y a veces entre un Partido (el Liberal) y una fracción de un partido (el Conservador); la de libre elección, pues las opciones se limitaban a una sola, al candidato frentenacionalistas (que cuando estuvo en riesgo se acudió al fraude en 1970); y la negación de expresión de las preferencias a sectores de izquierda y a sectores no bipartidistas o electores autónomos. No eran elecciones libres y competitivas, tampoco se respetaban los derechos políticos.

En cuanto a los derechos civiles, que protegen las libertades individuales de su abuso y violación por parte del poder le garantizan a los ciudadanos participar en plenitud de la vida civil dentro del Estado. El principal derecho civil es a la integridad física y el derecho a la vida y a la seguridad; el derecho a la igualdad y en contra de la discriminación; derecho a la propiedad, al libre pensamiento, de expresión, de prensa, e imprenta, de culto, de

9 Véase César Ayala (2009).

circulación. Contra la integridad física y el derecho a la vida Francisco Gutiérrez identifica cinco modalidades: (a) la aplicación de fuerza extrema, hubo numerosas masacres, varios líderes obreros y campesinos perdieron la vida en manos de fuerzas estatales, también fueron asesinados por agentes privados –terratenientes– bajo una amplia impunidad –más de dos líderes importantes por año–; se dieron múltiples torturas y detenciones arbitrarias y la movilización social –huelgas y paros– fueron rechazados y sus protagonistas objeto de atentados; (b) persecuciones y violencia con sesgo de clase: sindicalistas, obreros, líderes eran hostigados y perseguidos por el Departamento Administrativo de Seguridad –DAS–. Considera Gutiérrez que el Estado invirtió recursos significativos en detectar, seguir y judicializar a los opositores y líderes sociales. Se empezaron a pagar a grupos privados para que contrarrestaran las acciones populares; (c) limitó las libertades a través de la represión y al identificar las protestas y movilizaciones como intentos revolucionarios y se limitaron de forma severa las libertades de organización y movilización y se recurrió al abuso del decreto de estado de sitio: 126 de los 192 meses del Frente Nacional el país vivió bajo estado de excepción; (d) militarización. Se criminalizó la protesta social y la población fue reprimida y se pusieron obstáculos a la libertad de expresión, especialmente en los ciclos electorales y de forma más radical en las elecciones de 1970.

La limitación a la libertad de expresión tuvo diversas expresiones. El testimonio de uno de los principales periodistas de la época relata que Alberto Lleras Camargo –también periodista– demostró una actitud censora y mantuvo una línea directa con los principales diarios defensores del régimen de coalición para incidir en sus líneas editoriales (Villar Borda, 2004). Los diarios más importantes acordaron en una reunión en 1962 una especie de manifiesto que incluía “evitar toda polémica de las responsabilidades que en la violencia hayan tenido los partidos políticos, dejándole el necesario juicio histórico a una generación menos angustiada y comprometida [...] predicar virtudes democráticas, justicia, tolerancia y concordia” (Castellano, 2011). Fueron permanentes los actos de censura a la prensa opositora, especialmente al periodismo radial (como ocurrió con los programas políticos de Radio Santa Fé). Un sector de extrema derecha que apoyaba el régimen de coalición se dedicó a hostigar a la prensa opositora, a controlar la economía de los medios a través de la pauta publicitaria, grupo que se denominó “la mano negra” y del cual hicieron parte algunos grandes empresarios del país (incluso fueron cerrados diarios, como El relator, en Cali) y se llegó a hacer una lista negra de periodistas opositores (Vallejo, 2006).

Esta fue una de las dimensiones con más déficits en el régimen de democracia restringida del Frente Nacional.

En conclusión: lo que suele verse como una transición de un gobierno autoritario (dictadura de Rojas) a un régimen democrático en realidad fue el tránsito sin violencia de un gobierno militar permitido por las elites a los gobiernos civiles pactados en una lógica de



reparto exclusiva de las elites de los partidos Liberal y Conservador. Durante doce años estuvo vigente una democracia electoral limitada, restringida, excluyente. En términos conceptuales, no se concretó un régimen poliárquico, aunque tampoco se trataba de una autocracia, fue más bien un caso ubicado en la penumbra, en la zona gris de los regímenes híbridos o de autocracias electorales.

## 2. La segunda transición: hacia una apertura competitiva sin consolidación.

El Frente Nacional reprodujo mediante normas de exclusión el dominio bipartidista, la prolongación del reparto del poder entre liberales y conservadores, con una precaria legitimidad. A pesar de sus severas limitaciones democráticas, un logro importante del pacto de elites y de la lógica del condominio político redujo la violencia política sectaria y en el campo y las ciudades las gentes dejaron de matarse por su pertenencia partidista, a la vez que avanzó un proceso alterno de expropiación de tierras y de concentración de la propiedad con paralelos procesos de colonización que estaban ampliando la frontera agrícola en el país. En lo político, desde mediados de la década de 1960 surgieron las guerrillas comunistas de las Fuerzas Armadas Revolucionarias –Farc–, el Ejército de Liberación nacional –ELN– y el Ejército Popular de Liberación –EPL–. A comienzos de los años setenta, durante el último gobierno de coalición de Misael Pastrana surgiría también la guerrilla del M-19.

Durante estos años y en las décadas siguientes la democracia colombiana se caracterizará tanto por sus limitaciones como por el contexto de violencia en que se desarrolla. Una sociedad en conflicto cuya violencia irá creciendo, con más actores armados ilegales y más víctimas, con una institucionalidad precaria y un estado con grandes limitaciones que no ejerce la soberanía interna a través de la coacción y que tampoco actúa como esfera de cohesión social.

Sobre la base de que el Frente Nacional constituyó un periodo de democracia restringida y excluyente, esta segunda transición constituyó el paso de una democracia no competitiva y cerrada a una democracia formalmente competitiva y con apertura inicial a otros actores políticos, pero protegiendo al bipartidismo con normas y prácticas de exclusión. Se trató de un proceso gradual en el que hubo tensiones entre sectores de las elites, en un contexto en el que habían surgido tres grupos guerrilleros y la oposición al régimen crecía con el fortalecimiento de la Anapo. Se dieron cambios institucionales de apertura y de restauración de las elecciones competitivas que el país no presenciaba desde 1946: casi tres décadas sin elecciones abiertas, competitivas y justas.

a) *Pacto interelites*. Los decretos que establecieron las reglas de juego del régimen de coalición habían previsto su fin: contemplaban que la alternancia en la presidencia terminaba en 1970 y que en estas elecciones también finalizaba la paridad en las corporaciones públicas y las limitaciones a otras fuerzas políticas para participar en las elecciones. Durante la presidencia de Carlos Lleras Restrepo (1966-1970) se aprobó una nueva reforma que empezó a trazar la transición hacia la apertura y hacia las elecciones competitivas y esta fue el resultado de debates y alineamientos entre los actores políticos relevantes que estaban a la expectativa de consolidar sus posiciones con el fin del régimen de condominio, de dominio compartido y excluyente que ellos mismos habían instaurado.

A finales de 1967 –comienzos de 1968 se habían alineado dos bandos: uno defendía el proyecto de reformas del gobierno (conformado por la mayoría del Partido Liberal en apoyo del presidente Carlos Lleras Restrepo, por lo que quedaba del MRL con el apoyo de Alfonso López Michelsen y por la fracción conservadora del Ospinismo, en cabeza del Ministro de Gobierno Misael Pastrana Borrero): se incluía reiniciar las elecciones competitivas en 1970 para Concejos y Asambleas y en 1974 para Congreso y Presidencia, se terminaba la alternancia, se suprimía la exclusividad liberal y conservadora de las candidaturas; se suprimía la mayoría de dos terceras partes en la aprobación de las leyes; se abolían los auxilios parlamentarios, se fortalecían los poderes presidenciales, se reducía el tamaño del Congreso (el Senado pasaba de 118 a 112 y la Cámara de 2010 a 199 curules, quedando limitado su crecimiento por criterios democráticos). Los opositores fueron la Anapo, la fracción conservadora del laureanismo ahora en manos del hijo de Laureano Gómez, Álvaro Gómez Hurtado, y algunos congresistas liberales y ospinistas). (Hartlyn 1993; Silva, 1989).

La oposición se oponía a la eliminación de la mayoría de tres cuartos, que los dejaba sin capacidad de influencia en la aprobación de las leyes; se oponían a la reducción del Congreso y a la abolición de los auxilios parlamentarios; congresistas conservadores de las dos fracciones –ospinistas y laureanistas–, considerando que el conservatismo era minoritario electoralmente, se oponían además a la suspensión de la paridad, a la generalización del sistema Hare –cociente y restos mayores–. Inicialmente el proyecto no obtuvo mayorías en el Congreso, esto condujo al Presidente Lleras a presentar su renuncia como un medio de presión, lo cual despertó una oleada de solidaridades y el Congreso cedió. Luego, ante nuevas trabas puestas por el Ospinismo y algunos congresistas liberales, el Presidente Lleras le pidió la renuncia a todos sus ministros y amenazó con aliarse con La Anapo en una nueva coalición que dejaría por fuera a sus antiguos socios partidistas (Silva, 1989). Esta amenaza fue combinada con incentivos para los congresistas: se mantuvieron los auxilios parlamentarios, se consagró un régimen salarial más ventajoso para el Congreso, se mantuvo la figura del suplente y se amplió el periodo de los representantes a la Cámara de dos a cuatro años.







b) *El contenido de las reformas.* Finalmente el acto legislativo No 1 de 1968 restableció la plena competencia electoral al revalidar el final de la alternancia preestablecida hasta 1970, la paridad en las corporaciones públicas y la exclusión formal de terceros partido. Se determinó que en las elecciones para Asambleas Departamentales y Concejos Municipales desde 1970, y en las de Senado y Cámara de Representantes, a partir de 1974, dejarían de regir las reglas transitorias sobre composición paritaria de dichas corporaciones y, en consecuencia, se aplicará en toda su plenitud el sistema del cociente electoral para asegurar la representación proporcional de los partidos políticos” (Acto legislativo 01 de 1968, art. 50, parágrafo). Se estableció el Sistema Hare de conversión de votos en escaños mediato cuota y restos mayores (el cociente será el número que resulte de dividir el total de votos válidos por el de puestos por proveer. Si se trata de la elección de sólo dos individuos, el cociente será la cifra que resulte de dividir el total de votos válidos por el número de puestos por proveer, más uno. La adjudicación de puestos a cada lista se hará en proporción a las veces que el cociente quepa en el respectivo número de votos válidos. Si quedaren puestos por proveer se adjudicarán a los residuos, en orden descendente).

Quedaba atrás el pacto exclusivo de elites y de partidos. El nuevo acuerdo abría la competencia no solo a nuevas fuerzas, también incentivaba la competencia interpartidista en los departamentos. Las reformas también fortalecieron el poder presidencial: se limitó el control del Congreso al imposibilitar la moción de censura sobre los ministros; se crearon numerosos institutos descentralizados que le restaban poder administrativo y recursos a los municipios y departamentos; se le atribuyó poderes para establecer el estado de sitio y la nueva emergencia económica sin tener que pedir permiso al Congreso; se le confirió poder para nombrar a congresistas en ministerios y en cargos de la diplomacia (esto le dio capacidad de negociación e intercambio al poder ejecutivo). Asimismo, es exclusivo del gobierno presentar proyectos de ley referidos a la Ley Orgánica del presupuesto; el Plan Nacional de Desarrollo; la estructura de la administración nacional; las referidas a la organización del crédito público; reconocer la deuda nacional y arreglar su servicio; regular el cambio internacional y el comercio exterior; modificar los aranceles, tarifas y demás disposiciones concernientes al régimen de aduanas; las leyes que decreten inversiones públicas o privadas, las que ordenen participaciones en las rentas nacionales o transferencias de las mismas; las que creen servicios a cargo de la Nación o los traspasen a ésta; las que autoricen aportes o suscripciones del Estado a empresas industriales o comerciales, y las que decreten exenciones de impuestos, contribuciones o tasas nacionales, todas las cuales sólo podrán ser dictadas o reformadas a iniciativa del Gobierno.



c) *Defensa de intereses y limitación democrática.* El nuevo arreglo institucional de apertura democrática tenía limitantes y favorecía a los actores mejor posicionados en el poder político (a los partidos Liberal y Conservador y sus diversas facciones). Brindaba ventajas a los “establecidos” frente a los “excluidos”: (i) amplió el periodo de los representantes a cuatro años desde 1970, (ii) mantuvo constitucionalmente los auxilios parlamentarios que siguieron siendo la principal fuente de recursos del clientelismo para senadores y representantes, (iii) estableció un salario a los congresistas en reemplazo del pago por sesiones; (iv) mantuvo el débil sistema de carrera administrativa, lo cual mantenía a disposición de los políticos la burocracia estatal removable; (v) mantuvo la figura de las suplencias, la cual era utilizada estratégicamente para agregar electores y repartir periodos entre varios integrantes de una misma red clientelar; (vi) mantuvo la paridad en la distribución de la burocracia estatal al establecer que los Ministros del Despacho serán de libre nombramiento y remoción del Presidente de la República, pero la paridad de los partidos conservador y liberal en los Ministerios, las Gobernaciones, Alcaldías y los demás cargos de la Administración que no pertenezcan a la Carrera Administrativa, lo cual se mantendría formalmente hasta 1978, pero, de facto, pervivió hasta el gobierno de Virgilio barco Vargas (1986-1990). (vii) mantuvo la designación presidencial de los gobernadores y la dependencia de los alcaldes de estos, recursos importantes con los que contaban los políticos departamentales para el acceso y manejo de los recursos estatales, una democracia limitada y regionalmente inexistente.

Esta segunda transición de un régimen consociacional o de pacto de elites con una democracia excluyente a un régimen de democracia competitiva puede calificarse de una apertura democrática parcial o de una democratización limitada que siguió teniendo componentes submínimos de la poliarquía. El periodo 1974-1990 fue la prolongación parcial del régimen de coalición, una especie de Frente Nacional prolongado en el que podían competir otras fuerzas políticas por el poder, pero en realidad este nunca dejó de ser manejado por el bipartidismo, cuyos candidatos eran los únicos con expectativas reales de acceder al poder. Por la presencia de actores armados ilegales (la insurgencia y las organizaciones del narcotráfico que emergieron en la década de 1980), siguió siendo una democracia limitada en un contexto de conflicto.

Durante este periodo no se dio en Colombia una consolidación exitosa de la democracia, pero la regularidad de las elecciones, la imparcialidad, no deliberancia y no intervención en asuntos político-partidistas de las Fuerzas Militares evitó la quiebra democrática mientras gran parte del continente caía en regímenes autocráticos, se dio una forma de persistencia inestable: la democracia se estabilizó, perduró y se reprodujo (Dávila, 2002). En términos politológicos, se dio la vigencia de un régimen híbrido, una zona gris entre la



autocracia y la democracia, denominación que planteó a comienzos de la década de 1970 Terry Lin Karl (1995). Durante la etapa de entusiasmo por la expansión de la democracia en América Latina, Karl criticó la tendencia a identificar la democracia con las elecciones multipartidistas competitivas, en lo que denominó como “falacia del electoralismo”. Esta falacia estuvo vigente en Colombia, con algunos evidentes déficits democráticos.

I. Elecciones limitadas con ventajas para el bipartidismo

Durante este periodo se regularizaron las elecciones formalmente competitivas y se superaron las reglas de exclusión. No obstante, esta apertura a nuevas fuerzas políticas estuvo acompañada de ventajas para quienes estaban posicionados en la estructura de poder: los partidos Liberal y Conservador. Las ventajas eran de diferente tipo, unas estaban instituidas normativamente (la ausencia de descentralización política y el control sobre alcaldes y gobernadores que ejercían las diversas facciones liberales y conservadoras con sus respectivos *caciques políticos regionales*; la prolongación de la distribución paritaria o cuasi-paritaria en los ministerios y demás cargos entre liberales y conservadores; el acceso a los recursos del Estado de parte de la dirigencia política), otras derivaban de la existencia de amplias redes clientelas construidas durante lustros por grandes caciques políticos y sus allegados, familiares y socios políticos<sup>10</sup>; o se relacionaban con la presencia de unas estructuras verticales de poder en cuya cabeza estaban los *jefes políticos nacionales* con prestigio, poder social y económico, gran influencia en las decisiones y que se disputaban la presidencia dentro de un reducido círculo concentrado en Bogotá; o incluían la ausencia de financiación estatal de campañas y de los partidos, lo cual abría las puertas a la dependencia del capital privado y, como sucedió desde la década de 1980, a la entrada de financiación ilegal procedente del narcotráfico.

Con base en su posicionamiento, el acceso a recursos públicos y privados y la presencia extendida de redes de clientela política, el bipartidismo se reprodujo sin ninguna fuerza contendiente capaz de disputarle espacios relevantes de poder. Aunque hubo apertura a la competencia, se reprodujo el sistema de partidos y las demás fuerzas políticas fueron marginales. En las elecciones para Congreso los partidos Liberal y Conservador concentraron más del 90 por ciento de los votos y de los escaños, la izquierda partidista fue marginal y no contó con espacios de competencia en condiciones desigualdad y tampoco logró consolidar

10 No es este el lugar para ampliar el funcionamiento del clientelismo en Colombia en este periodo, véase: Guillén Martínez, Fernando (1979). El poder político en Colombia. Punta de Lanza: Bogotá; Díaz Uribe, Eduardo (1986). El clientelismo en Colombia: Un estudio exploratorio. Bogotá: Ancora Editores; Leal, Francisco y Dávila, Andrés (1990) *Clientelismo: El sistema político y su expresión regional, Bogotá, Tercer Mundo Editores*; Martz, John D. The politics of clientelism: democracy & the state in Colombia. New Brunswick, New Jersey: Transaction Publishers, 1997. Miranda Ontaneda, Nestor. Clientelismo y Dominio de Clase. Bogotá: Cinep, 1977.

organizaciones con capacidad de movilización, en lo cual incidió la violencia ejercida por agentes estatales y, en la década de 1980, asociados con el paramilitarismo y el narcotráfico.

Tabla 4  
 Distribución de escaños por partidos en el Congreso de la república 1974-1986/1990

Años	Senado			Cámara		
	Liberal	Conservador	Otros	Liberal	Conservador	Otros
1974	66	37	9	113	66	21
1978	62	49	1	111	83	5
1982	63	49	2	115	82	2
1986	64	43	7	103	82	14

Fuente. Registraduría nacional del Estado Civil  
 +Elecciones de 1982 y 1986 el liberalismo incluye al Nuevo Liberalismo.

En las elecciones presidenciales la reproducción bipartidista era aún más contundente y los *jefes nacionales* manejaban con exclusividad las candidaturas (Alfonso López Michelsen, Julio César Turbay Ayala y Carlos Lleras Restrepo, en el liberalismo y él expresidente Misael Pastrana Borrero, Álvaro Gómez Hurtado y Belisario Betancur, en el conservatismo) o decidían quién podía ser candidato (como ocurrió con la candidatura de Virgilio Barco Vargas en 1986, respaldada por todos los *jefes* liberales). Se trataba de círculos oligárquicos exclusivos a los cuales era imposible disputarle su dominio, su posicionamiento social y político y el manejo del país, con una lógica de concierto cuando había disputas o amenazas a su predominio. En el partido liberal intentó construir su propio partido y lanzar su candidatura independiente disidente y fracasó. Solo cuando regresó al partido en 1989 pudo aspirar a ser el candidato presidencial, pero fue asesinado por el narcotráfico.

Las candidaturas de los *jefes* o de quienes contaran con su beneplácito conllevaba el respaldo de toda la dirigencia política regional que manejaba la mayoría de electores a través de sus redes de clientela, así como la financiación de parte de los grandes conglomerados económicos y de los empresarios y el respaldo publicitario de los grandes medios de comunicación. Frente a los dispositivos de reproducción y de dominación eran imposible competir.



**Tabla 5**  
**Resultados de las elecciones presidenciales 1974-1986/1990**

Elecciones	Candidaturas		Resultados	
	Candidatos	Partidos	Votos	Porcentajes
1974	Alfonso López Michelsen	Liberal	2.929.719	56.3
	Álvaro Gómez Hurtado	Conservador	1.634.879	31.4
	María Eugenia Rojas	Anapo	492.166	9.5
	Hernando Echeverry Mejía	Unión Nacional de Oposición	137.054	2.7
1978	Julio César Turbay Ayala	Liberal	2.503.681	49.3
	Belisario Betancur	Conservador	2.366.620	46.6
	Julio César Pernía	Unión Nacional de Oposición	97.234	1.9
	Álvaro Valencia Tovar	Movimiento de Renovación Nal.	65.961	1.3
1982	Belisario Betancur	Conservador	3.189.587	46.6
	Alfonso López Michelsen	Liberal	2.797.786	40.9
	Luís Carlos Galán	Nuevo liberalismo	746.024	10.9
	Gerardo Molina	Frente democrático	82.858	1.2
1986/1990	Virgilio Barco Vargas	Liberal	4.214.510	58.3
	Álvaro Gómez Hurtado	Conservador	2.588.050	35.8
	Jaime Pardo leal	Unión Patriótica	328.752	4.5

Fuente: Registraduría Nacional del Estado Civil.

## II. Bipartidismo, paramilitarismo y violencia política

El predominio del bipartidismo y su reproducción con ventajas sobre otras fuerzas políticas se dio en un contexto de conflicto y de violencia en donde las fuerzas de la oposición de izquierda fueron criminalizadas, de igual forma que la protesta social y durante el lustro 1985-1990 fue perseguido y eliminado literalmente un partido político de izquierda de parte de grupos paramilitares financiados por el narcotráfico y con la complicidad y participación de agentes del Estado.

La débil democracia colombiana de este periodo en gran parte se explica por la debilidad del Estado que no puede ejercer soberanía interna y otras organizaciones armadas ilegales le disputan el uso legítimo de la fuerza, primero las guerrillas marxistas que continuaron y se expandieron (las Farc, el ELN y el EPL- y luego el M-19 y otros grupos menores como el grupo pro indigenista Quintín Lame. Esta debilidad estatal constituye otro factor que incide en el florecimiento del narcotráfico y el surgimiento de organizaciones tipo cartel a comienzos de la década de 1980, especialmente en Medellín y Cali. Asimismo, el Estado es precario en su capacidad y disposición para ofrecerle a la población bienes y servicios básicos y en la regulación social, con un aparato de justicia débil.

El panorama de las décadas de 1970 y 1980 era el de una democracia en condiciones de violencia, con reproducción del bipartidismo, pocas opciones de competencia por el poder

para otras fuerzas políticas y muy pocos espacios de participación ciudadana, reducidos al voto. Este cerramiento democrático dejaba pocas alternativas a los ciudadanos activos con interés en la política que se enfrentaban a la posibilidad de enrolarse en algún grupo insurgente, aislarse de la política o expresar su inconformidad a través de la política de la calle, de los movimientos sociales. Estos últimos fueron especialmente activos en estos años y hubo decenas de paros cívicos, marchas campesinas, protestas de estudiantes. Dos movimientos y paros tuvieron alcance nacional (1977 y 1981) y ante ellos los respectivos gobiernos liberales respondieron mediante la violencia y la criminalización de la protesta social. Como instrumento básico recurrieron al estado de excepción configurándose una “dictadura constitucional”, en palabras de Mauricio García Villegas, quien señala como en los 21 años transcurridos entre 1970 y 1991 Colombia vivió 206 meses bajo estado de excepción, es decir, 17 años, lo cual representa el 82% del tiempo transcurrido. Amparados en esta anomalía jurídica, durante la década de los años 70 y principios de los 80, las Fuerzas Armadas y los organismos de seguridad del Estado obtuvieron prerrogativas propias de un régimen militar, lo cual les eximió de los costos políticos del ejercicio directo del poder.<sup>11</sup>

El *Estatuto de Seguridad Democrática* del gobierno de Turbay Ayala (1978-1982) y el *Estatuto para la Defensa de la Democracia* del presidente Virgilio Barco (1986-1990) fueron instrumentos de represión y de criminalización de la protesta social que limitaron las libertades individuales y les dieron facultades extraordinarias a los militares, lo cual se reflejó en el incremento de la violación de los derechos humanos.

Durante este periodo fue precaria la vigencia del Estado de derecho en el país y los estados de excepción iban en contravía de las garantías individuales y al desconocimiento de las libertades fundamentales.

Mientras los gobiernos recurrían a la represión y a medidas de excepción para intentar compensar su debilidad, la insurgencia crecía, esto ocurrió con el movimiento guerrillero más grande, las Farc, que a finales de 1979 contaban con nueve frentes y multiplicaron sus frentes, que se elevaron a 30 en 1986 y siguieron creciendo, lo cual fue coadyuvado por el debilitamiento de las posturas más moderadas dentro de los movimientos sociales y los partidos de izquierda debido a la dureza de la represión oficial.<sup>12</sup> A su vez, mientras se consolidaba el narcotráfico y los carteles florecían, se armaron ejércitos privados que serían la base de muchas organizaciones paramilitares, algunas creadas por la misma mafia (como el grupo Muerte a Secuestradores, MAS, creado en 1982 en respuesta a un secuestro de una de las hijas del capo Fabio Ochoa por parte del M-19) y otras surgidas de iniciativas de terratenientes en zonas en donde las guerrillas presionaban con secuestros, asesinatos y extorsiones.

11 García Villegas, Mauricio, “Constitucionalismo perverso. Normalidad y anomalía constitucional en Colombia: 1957-1997”, en Santos, Boaventura de Sousa y García Villegas, Mauricio (eds.), *El caleidoscopio de las justicias en Colombia. Análisis socio-jurídico*, Bogotá, Siglo del Hombre, 2001, Págs. 317-370.

12 Centro de Memoria Histórica (2014) *¡Basta ya! Colombia: memorias de guerra y dignidad*. Bogotá. Capítulo II.





Cuando Belisario Betancur ganó la presidencia para el periodo 1982-1986 se abrieron las puertas a una alternativa negociada al conflicto armado y se prometió una reforma que condujera a una “apertura democrática”, una forma de confesión de la propia clase política de las grandes limitaciones del régimen político, que asociaban con el crecimiento de la protesta social y la expansión guerrillera. Esta primera política de negociación y de búsqueda de la salida negociada del conflicto armado se dio en el marco de la política de protección de los Derechos Humanos impulsada por el presidente de Estados Unidos, Jimmy Carter (1977-1981) y condujo al cambio institucional que estableció la elección popular de alcaldes a partir de 1988 (Acto legislativo 01 de 1986) y a algunas reformas de descentralización administrativa, asimismo, producto del proceso surgió en 1985 el partido Político Unión Patriótica, que se convirtió en una alternativa al bipartidismo como convergencia de sectores de izquierda, organizaciones sociales y algunos intelectuales simpatizantes de una nueva izquierda democrática alejada de las armas.<sup>13</sup>

El proceso de paz no logró avanzar, la descentralización política se empezaría a implementar y crearía nuevos espacios de participación local, pero en un contexto de predominio de redes clientelares, de nichos manejados por los políticos regionales y en muchas zonas con una álgida violencia. Por su parte, la Unión Patriótica fue sometida a una política sistemática de exterminio. Los años 1989-1990 fueron especialmente violentos y el terror y la violencia afectó los procesos políticos, el funcionamiento de los partidos, la competencia, la autonomía y libertad de los electores y el derecho a ser elegido. Fueron asesinados cerca de cinco mil militantes y dirigentes de izquierda y en muchas de estas muertes se demostró el nexo entre el narcotráfico, los grupos del narco-paramilitarismo en expansión desde la década de 1980 y sectores de las Fuerzas Armadas de Colombia y del departamento Administrativo de Seguridad (DAS).<sup>14</sup> En el proceso electoral para la Presidencia y el Congreso de 1990 fueron asesinados tres candidatos presidenciales: Luís Carlos Galán, del Partido Liberal (agosto 18 de 1989), Bernardo Jaramillo Ossa, de la Unión Patriótica (marzo 22 de 1990) y Carlos Pizarro León-gómez, del nuevo partido Alianza Democrática M-19 (abril 26 de 1990), surgido de la guerrilla del M-19 que se desmovilizó y reintegró a la vida civil en marzo de 1990.

Tres lustros después de la reapertura de la competencia política la democracia colombiana vio incrementarse el número de actores generadores de violencia; arreció el terrorismo

<sup>13</sup> Idem.

<sup>14</sup> Al respecto pueden verse numerosos reportes que dan cuenta de condenas al Estado por la participación de agentes estatales en los asesinatos, véase: Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso administrativo, Sección Tercera, Subsección B, junio 26 de 2014; *verdadabierta.com*, junio 23 de 2010 “¿Por qué la Cidh condenó al Estado por el asesinato de Manuel Cepeda”. Recuperado de: <http://www.verdadabierta.com/victimas-seccion/asesinatos-colectivos/2515-¿por-que-la-cidh-condeno-al-estado-por-el-asesinato-de-manuel-cepeda>; El Espectador, junio 12 de 2013 “Consejo de Estado condenó a la nación por asesinato de militante de la Unión Patriótica”; El Espectador, octubre 13 de 2013 “Clamor por tres mil desaparecidos de la UP”; Semana, diciembre 19 de 2014 “Estado tendrá que pagar 4.000 millones por muerte de dirigente de la UP”.



de la mafia mediante las acciones militares del cartel de Medellín; se incrementó la acción de los grupos paramilitares involucrados en acciones contra insurgencia, pero también en el manejo de la política local, la cual empezó a permear; se radicalizó y expansión la guerrilla. Entretanto, se reproducía el poder político del bipartidismo, de los *caciques* regionales y de sus redes de apoyos y de poder.

### III. Libertades políticas y derechos civiles: “la semidemocracia colombiana”

Entre los muchos adjetivos a que recurren los estudios comparados y las bases de datos Freedom House utiliza el del “semidemocracia” para referirse a los países en los que hay seria deficiencias en sus indicadores de libertades y derechos civiles. Este índice de libertades civiles y políticas varía en una escala de 1 a 7, siendo 1 completamente libre y 7 no libre. Colombia alcanzó entre 1978 y 1989 un índice promedio de 2,3, siendo libre, presentando un leve detrimento en las libertades civiles cuya calificación pasó de 2 a 3 en este periodo.<sup>15</sup>

Es claro que el Estado es incapaz de garantizar la seguridad y la integridad de sus ciudadanos ante la presencia y amenaza de los diversos grupos armados ilegales, del terrorismo y de la delincuencia común: una democracia con deficiencias en un Estados deficitario. Los homicidios se fueron incrementando gradualmente y pasaron de 25 homicidios por cada 100.000 habitantes en 1974 a 80 en 1990, a comienzos de la década de 1970 había una tasa de homicidio relativamente baja y comparable con la de otros países latinoamericanos y hasta 1984 presenta luego un lento crecimiento y entre 1985 y 1991 se incrementaron radicalmente los homicidios, alcanzando tasas superiores a 80 por cada cien mil habitantes: 1990 es el año de mayor tasa de homicidios en el país, la primera del mundo.<sup>16</sup>

A los altos niveles de violencia y la inseguridad casi generalizada se suman las restricciones a las libertades políticas por la coacción ejercida por guerrillas y paramilitares y que constriñe la libertad de opinión, de movilidad, de expresión, de asociación y de elección. En la década de 1980 fueron frecuentes las amenazas y atentados en contra de militantes de izquierda, de sus medios de divulgación y de sus periódicos y revistas, formas de restricción extralegales que afectaron a muchos medios. Esto se daba mientras, en el otro extremo, el narcotráfico trató, entre 1984 y 1990, de silenciar la prensa mediante el asesinato de periodistas de todos los niveles, desde reporteros de la base hasta directivos de alto nivel.<sup>17</sup>

<sup>15</sup> Véase: Villaveces, Juanita y Anzola, Marcela (2005) Calificando el desempeño institucional: índices internacionales y su descripción en Colombia, Borradores de Investigación, Universidad del Rosario, Bogotá.

<sup>16</sup> Bonilla Mejía, Leonardo (2009) Demografía, juventud y homicidios en Colombia 1979-2006. Banco de la república, Bogotá.

<sup>17</sup> Así lo expresan Jorge Orlando Melo y Ricardo Ávila (2004) La libertad de prensa en Colombia: su pasado y perspectivas actuales. Conferencia leída en Andaríos, 2003 y publicada, con algunas revisiones, en Fernando Cepeda Ulloa, ed., Fortalezas de Colombia, Bogotá, Ariel y BID. Señalan los autores que “Pero la verdadera tragedia del periodismo colombiano se ha producido por la violencia directa ejercida contra los



Además de la violencia ejercida por los actores armados ilegales de derecha (paramilitares) y de izquierda (guerrillas) y la criminalidad “doméstica” y delincuencia común, el propio Estado propicia las limitaciones a las libertades y los derechos civiles con el recurso casi continuado del estado de excepción y las autorizaciones de facultades especiales al ejército y a la policía. En muchos casos se asociaron agentes del Estado con grupos paramilitares y realizaron masacres, homicidios y desapariciones forzadas, estas últimas se realizan para eliminar a los opositores políticos, o a líderes comunitarios y de organizaciones sociales o a sospechosos de pertenecer a grupos insurgentes. Como lo señala la Centro de memoria Histórica “En el país la desaparición se ha convertido en la “obra” fundamental de los cuerpos de seguridad del Estado y los paramilitares, mientras que los grupos guerrilleros han privilegiado más la práctica del secuestro. En particular, la desaparición forzada ha sido empleada por miembros de las Fuerzas Militares – y muy especialmente por integrantes de sus servicios de inteligencia– como estrategia contrainsurgente para combatir al llamado “enemigo interno”.<sup>18</sup> Ante el crecimiento del número de desaparecidos surgió en el país la *Asociación de Familiares de Detenidos-Desaparecidos ASFADDES que se manifestó públicamente en 1983*. Desde el gobierno de Belisario Betancur (1982-1986) aumentaron las detenciones y la desaparición sistemática de miembros de la oposición política por medio de detenciones en lugares clandestinos y mecanismos de tortura realizados por los organismos de seguridad del Estado, pero sobre todo por el F2 (el organismo de inteligencia policial que antes de 1963 se llamaba Departamento del Servicio de Inteligencia). A pesar de que la desaparición forzada se práctica en el país desde la década de 1970 de forma sistemática, solo en 1991 es incorporada su prohibición en el ordenamiento legal con la adopción de la Constitución Política (solo en el año 2000 se expedirá la Ley que tipifica el genocidio, la desaparición forzada, el desplazamiento forzado y la tortura).

Así, bajo un régimen de democracia electoral restringida, limitada, deficitaria, las violaciones de los derechos y de las libertades seguían líneas parecidas a las de las dictaduras vigentes en varios países de sur América, especialmente en el cono sur. Tal vez la cuestión era de grados entre autocracia y “semidemocracia” o democracia deficitaria y defectuosa.

periodistas, por parte de organismos sociales no estatales. El narcotráfico, la guerrilla, los paramilitares y otros tipos de delincuentes (como políticos corruptos y algunos agentes de la fuerza pública) han participado en el hostigamiento, la amenaza o el asesinato de un número elevado de periodistas. En la mayoría de los casos estos crímenes no se han esclarecido en forma adecuada, y las pruebas que precisen la responsabilidad de sus autores y los motivos precisos de los delincuentes no se han recogido. Sin embargo, es evidente que el mayor riesgo proviene de la revelación de actividades ilícitas de grupos corruptos y del ataque personal y nominal a narcotraficantes”.

18 Centro de Memoria Histórica (2015) Huellas y rostros de la desaparición forzada (1970-2010), Bogotá, p.24



#### IV. Los medios de información: altamente concentrados y con nexos con el poder político

Durante este periodo la izquierda reiteraba el eslogan de que la “gran prensa” operaba como un forma de legitimación de las “oligarquías”, del bipartidismo y de la “seudodemocracia” colombiana, a la vez que señalaban que solo los medios alternativos decían la verdad, mostraban la realidad y eran críticos de los problemas de la sociedad colombiana.

Aunque esquemática y simplista, esta apreciación tenía algo de contenido. En el país predominaban básicamente dos grandes diarios liberales de circulación nacional (El Tiempo y El Espectador) y tres conservadores, con circulación regional (El País en el Valle del Cauca y El Colombiano en Antioquia) y uno con mayor proyección nacional (El Siglo) y todos eran de familias poderosas económicamente, posicionadas socialmente y con fuertes vínculos con la política. Los diarios tenían líneas editoriales y se alineaban de forma pública con los respectivos partidos y esto se reflejaba en el contenido de sus columnas de opinión, de sus artículos y de la información que publicaban. En las campañas electorales se ocupaban de hacer propaganda a sus partidos y candidatos, aunque en ocasiones había divergencias o disparidad de criterios y tenían un claro contenido oficialista. A su vez, había muy poco espacio para divulgar e informar sobre otras fuerzas políticas. Por su parte, las dos principales cadenas radiales concentraban altos porcentajes de las audiencias (RCN y Caracol) y también eran claros sus alineamientos y la defensa de sectores vinculados al poder político. Aunque había muchos pequeños periódicos, revistas y folletines publicados por la izquierda, su circulación era muy restringida y era sometida a acciones terroristas y hostigamientos, como sucedió con la revista Alternativa (revista creada en 1974 que se publicó hasta 1980, ejercía una crítica fuerte contra el sistema y la clase política, fue objeto de constante intimidación a los miembros y colaboradores por parte del F-2 y víctima de dos atentados).<sup>19</sup>

Los medios eran oficialistas y callaban algunas noticias, o mostraban ángulos que matizaban u ocultaban hechos y con pocas excepciones denunciaban los problemas de corrupción, de manipulación política o las falencias de la democracia en el país. Una excepción fue el diario El Espectador que cuestionó el creciente poder e influencia del narcotráfico y sus nexos con la política, por lo cual fue asesinado de su director Fidel Cano (1986) y fue objeto de un atentado que destruyó sus instalaciones (1989).

En suma: a través de estas cuatro dimensiones se pueden ilustrar los déficits de la democracia colombiana tras el tránsito del régimen de coalición del Frente Nacional a una democracia en principio competitiva y en proceso de consolidación. En estas dos décadas se evidenció que además de lo defectuosa de su funcionalidad se trataba de un régimen político formalmente democrático en un contexto turbulento, de violencia con múltiples actores y expresiones.

19 Sobre la revista Alternativa, véase: Steven Navarrete Cardona, El Espectador, “Los 40 de Alternativa. La revista a la que Gabo le puso el alma”, abril 1 de 2014.



### A modo de cierre: transiciones frustradas

A diferencia de otros países de América Latina que padecieron regímenes autocráticos y transitaron luego hacia democracias, Colombia –que solo vivió un breve periodo de una dictadura aceptada por las elites políticas del país– no hace parte del “paquete” de casos objeto de los análisis que desde la década de 1980 han sido estudiados de forma intensiva en las modalidades de transición, los actores, sus interacciones y los resultados de los procesos. Por fuera del radar de estudio de los transitólogos, ha sido estudiada –poco– como un caso de una democracia en un contexto de violencia, además de un caso de democracia sin Estado, o con uno con severas deficiencias constitutivas –igualmente, poco–.

Este artículo no habla de transición de un régimen autoritario a uno democrático en el sentido en que los estudios más conocidos los hicieron sobre Argentina, Uruguay, Brasil, Paraguay o Chile. Se refiere al paso de una “*dictadura consentida*” o aceptada por las fuerzas políticas relevantes del momento (1957-1958) a una “*democracia inventada*”, producto de un acuerdo de elites que se ingeniaron la forma de compartir el poder sin competencia, sin disputas y sin rencillas que habían conducido a que el país estuviera en una extendida confrontación entre liberales y conservadores que se estaban matando en gran parte del país. Esta lógica de condominio les permitió a los dirigentes liberales y conservadores mantener el dominio del poder y compartirlo en partes iguales y por turnos; a la vez, deshacerse del general Gusta Rojas Pinilla con sus ambiciones y el propósito de mantenerse en la presidencia por más tiempo del que había delegado y tolerado; y, de paso, demostrarle a sus sectarios adeptos que podían convivir en paz. El resultado de este tránsito fue una peculiar y excluyente democracia de dos, sin terceros válidos y con grandes limitaciones a la competencia, a las libertades y con la imposición de unas elites que se mantendrían en el poder durante muchas décadas más.

El artículo también presenta el segundo tránsito, igualmente poco estudiado: de una democracia excluyente y limitada a una en apariencia abierta, competitiva y plena. En el fondo, sus atributos comparten mucho con su antecedente: se trata de una democracia con dispositivos institucionales y lógicas de poder que reproducen la dominación partidista, el predominio de una clase política regional consolidada y de pequeños círculos oligárquicos que dominan a nivel nacional y que se disputan la presidencia. También es severamente limitada en las garantías de las libertades políticas y los derechos civiles, con múltiples y crecientes formas de violencia y sin espacios de participación ciudadana distintos de las elecciones.

El uso de la palabra transición en este análisis es muy acotado y debería estar entre comillas por cuanto el paso de un estado A uno B distinto, en principio, es muy limitado: transición de un régimen autocrático (blando y consentido inicialmente) a una democracia restringida, pactada y acordada en la que todo está predeterminado, incluso algunos de los nombres de quienes serán presidentes; y de esta a una democracia abierta y competitiva (también en principio), que finalmente deja ver sus grandes déficits.

Por lo dicho, tal vez lo más acertado sea hablar de democratización frustrada, situación que el país intentará superar en las siguientes décadas, una búsqueda tortuosa e incierta que en el límite del periodo aquí analizado muestra a una nación agobiada por las múltiples caras de la violencia, con una extrema fragilidad del Estado y grandes fortalezas de las organizaciones armadas ilegales que la azotan. Un futuro incierto.

### Bibliografía

- Acuña, Olga Janeth (2015) Las elecciones presidenciales de 1970 en Colombia a través de la prensa. Un fraude nunca resuelto, Anuario de Historia regional y de las fronteras, Vol. 20 No 2, p. 217-239.
- AYALA, C. (1996) Resistencia y oposición al establecimiento del Frente Nacional. Los orígenes de La Alianza Nacional Popular, (ANAPO): Colombia 1953-1964, Concien-cias-Universidad Nacional, Bogotá.
- (2006) *El populismo atrapado, la memoria y el miedo, el caso de las elecciones de 1970*, Medellín, la Carreta Histórica, 2006.
- (2009) Exclusión, discriminación y abuso de poder en el tiempo del Frente Nacional. Bogotá: Editorial Universidad Nacional de Colombia.
- Archila, Mauricio (1996) «¿Utopía armada?. Oposición política y movimientos sociales durante el Frente Nacional», Controversia, Segunda etapa No 168, CINEP, Bogotá.
- Beller, David y BELLONI, Frank (1978) «Party and Faction: Modes of political competi-tion», in: BELLER, and BELLONI, Faction politics: Political Parties and Factionalism in comparative perspective, ABC, Clio, Santa Barbara and Oxford.
- Bushnell, David (1996). Colombia, una Nación a pesar de sí misma. Bogotá: Editorial Planeta.
- Chernick, M (1989) Reforma política, apertura democrática y desmonte del Frente Nacio-nal, en Patricia Vásquez de Urrutia. Comp. La democracia en blanco y negro, Colom-bia en los años ochenta, Uniandes-Cerec, Bogotá.
- Pecaut, D. (1987) Orden y Violencia. Evolución Sociopolítica de Colombia entre 1930 y 1953, Norma, Bogotá. Registraduría Nacional Del Estado Civil. Estadísticas electora-les, varios años
- Lijphart, *Democracia en sociedades plurales*, México, Prisma, 1989 y “Consociational de-mocracy”, en *World Politics*, Vol. 21, N° 2, enero de 1969 y “Consociational theory: problems and prospects”, en *Comparative Politics*, Vol. 13, abril de 1981.
- Alexander Wilde, *Conversaciones entre caballeros*, Bogotá, Tercer Mundo Editores, 1982; Al-berth Berry, Ronald Hellman y Mauricio Solaún, *Politics of compromise*, New Brunswick, Transaction Books, 1980





- Robert H. Dix, "Consociational Democracy: the case of Colombia" en *Comparative Politics*, Vol. 12, abril de 1980 y Jonathan Hartlyn, *La política del régimen de coalición*, Bogotá, Tercer Mundo Editores-CEI-Ediciones Uniandes, 1993.
- Morlino, L. (2008): ¿Regímenes híbridos o regímenes en transición? *Sistema*, 207: 3-22.
- Diamond, Larry. (2002): «Elections Without Democracy. Thinking About Hybrid Regimes», *Journal of Democracy*, núm. 13, 2: 21-35.
- Noriega, Carlos (1998). Fraude en la elección de Pastrana Borrero
- John Dugas, *La Constitución de 1991: ¿un pacto político viable?*, Bogotá, Departamento de Ciencia Política de la Universidad de los Andes, 1993, y Manuel José Cepeda, *La Constituyente por dentro: mitos y realidades*, Bogotá, Imprenta Nacional, 1992.
- Finer, S. E. (1970): *Comparative Government*, Penguin, Baltimore.
- Karl, T. L. (1990): «Dilemmas of Democratization in Latin America», *Comparative Politics*, núm. 23, págs. 1-23. – (1995): «The hybrid regimes of Central America», *Journal of Democracy*, 6: 72-86
- erardo Munck, "La desagregación del régimen político: problemas conceptuales en el estudio de la democratización", en *Agora*, N° 5, Buenos Aires, invierno de 1996,
- Semana, febrero 27 de 1995 "Aquel 19". Recuperado de: <http://www.semana.com/nacion/articulo/aquel-19/24826-3>
- Alexander Wilde, *Conversaciones de caballeros: la quiebra de la democracia en Colombia*, Bogotá. Ediciones Tercer Mundo, 1982.
- Marín Zafra, Germán (2010) El Frente Nacional como sistema de coalición ¿y fraude? En las elecciones presidenciales de 1970, *Revista Ciencias Humanas*, Universidad San Buenaventura, Vol. 7 No 1, p.29-43.
- Jaqueline Estévez Lizarazo (2012) Prensa y poder político durante el Frente Nacional, Colombia 1958-1974, tesis para optar al título de doctor en sociología, Universidad Complutense, Madrid.
- Silva Luján, Gabriel (1989) El origen del Frente Nacional y el gobierno de la junta militar, en *Nueva Historia de Colombia*. Bogotá: Planeta.
- Tirado Mejía, Álvaro (1989) El gobierno de Laureano Gómez. De la dictadura civil a la dictadura militar, en *Nueva Historia de Colombia*. Bogotá: Planeta.
- (1989) Rojas Pinilla: del golpe de opinión al exilio, en *Nueva Historia de Colombia*. Bogotá: Planeta.
- Castellano, Nelson (2011) El periodismo colombiano en los tiempos del Frente Nacional. Entre la lucha contra el consenso informativo y la profesionalización del oficio, *Folios*, No 26.
- Vallejo Mejía, Maryluz (2006) A plomo herido. Una crónica del periodismo colombiano 1880-1980. Bogotá: Planeta.

- Villar Borda, Carlos (2004) *La pasión del periodismo*, Bogotá: Universidad Jorge Tadeo Lozano.
- Villaveces, Juanita y Anzola, Marcela (2005) *Calificando el desempeño institucional: índices internacionales y su descripción en Colombia*, Borradores de Investigación, Universidad del Rosario, Bogotá.



# El reto de las elites posautoritarias a la democracia mexicana

Soledad Loeza\*

143



## Resumen

Este artículo discute las crecientes dificultades que la democracia enfrenta en México. Se enfoca en el impacto social de las reformas económicas neoliberales que fueron aplicadas para ajustar el Estado a las restricciones y necesidades de la sociedad del siglo XXI, en lugar de eso estas reformas han desmantelado el Estado y han fomentado la inequidad. Sin embargo, la ausencia de una autoridad central que refuerce la aplicación de la ley no ha logrado consolidar una sociedad más democrática. Esto ha llevado a la conformación de un sistema que no está gobernado por instituciones sino dominado por élites que se resisten al cambio, ya que pone en peligro sus intereses.

*Palabras clave:* élites posautoritarias, democracia mexicana, democratización, reforma del Estado

## Abstract

This article discusses the growing difficulties that democracy confronts in Mexico today. It focuses on the social impact of neoliberal economic reforms that were meant to adjust the State to the restrictions and needs of XXIst century societies, instead of which these reforms dismantled the State and fostered inequality. The result has been a system of strong elites and weak institutions. However, the absence of a centralized law-enforcement authority does not bring about a more democratic society. Social minorities of privilege tend to appropriate a disproportionate amount of social resources and to impose their particular interest on the rest of society.

*Keywords* Postauthoritarian Elites, Mexican Democracy, Democratization, State Reform

\* Centro de Estudios Internacionales. El Colegio de México, malo@colmex.mx

En la segunda década del siglo XXI, la democracia en América Latina —donde las soluciones antidemocráticas parecen estar siempre a la mano—, enfrenta el reto de la frustración y el descreimiento. La desilusión que expresa la opinión pública de la región<sup>1</sup> ha conducido a analistas y observadores a hablar de estancamiento democrático si no es que de deterioro y hasta de resurgimiento del autoritarismo.<sup>2</sup>

Dentro de esta apreciación general se registran variaciones significativas. En algunos países la democracia se ha venido abajo, indefensa ante la restauración del poder concentrado en el Ejecutivo.<sup>3</sup> En el caso mexicano, en cambio, la continuidad de la experiencia democrática parece comprometida por la debilidad sin precedentes inmediatos de la institución presidencial, que comporta riesgos de conflicto e inestabilidad. Además, graves problemas de corrupción, la extensión de la violencia criminal y la persistente pobreza de amplios sectores de la población arrojan una sombra oscura sobre las promesas de la democracia. También está en duda su capacidad para restablecer la autoridad del Estado para aplicar la ley y garantizar la seguridad ciudadana. Al mismo tiempo, se espera que lleve a cabo cambios profundos para superar los principales problemas del país.

A pesar de la contundencia de las evaluaciones pesimistas de la democracia en América Latina, hay casos particulares y aspectos precisos positivos que la reivindican. Steven Levitsky y Lucan Way sostienen que la democracia ha tenido buenos resultados en la región, y aportan como evidencia más de treinta años de estabilidad electoral, y los indudables efectos benéficos de la celebración de elecciones relativamente justas y limpias sobre la calidad de la vida política. La instauración —o restauración— de partidos y procesos electorales confiables abrió la puerta de la política a grupos que en el pasado carecían de representación real o cuya participación no era efectiva.<sup>4</sup> Las experiencias boliviana y mexicana ilustran este fenómeno,<sup>5</sup> así como las contradicciones de la democracia latinoamericana en acción: por una parte es ineficaz, por la otra ha impulsado cambios saludables, por ejemplo, ha contribuido a la circu-

1 Según Latinobarómetro, 2016, el apoyo a la democracia entre 2015 y 2016 había aumentado en Paraguay de manera significativa, pero muy modestamente en Costa Rica, Panamá, Argentina y Honduras. En México se había mantenido bajo y en todos los demás países había disminuido. Latinobarómetro 2016, *El declive de la democracia*, Tabla 2, Latinobarómetro, F00005843-Informe\_LB\_2016.pdf

2 Véase el número del *Journal of Democracy* dedicado a este tema bajo el título “Is democracy in decline?”, *Journal of Democracy*, January 2015, volumen 26, Number 1. Ver también: Silvia Gómez Tagle, editora, *Alternativas para la democracia en América Latina*, México, El Colegio de México-Instituto Nacional Electoral, 2015.

3 Así ocurrió en Venezuela con Hugo Chávez, en Bolivia con Evo Morales, en Ecuador con Rafael Correa y en Nicaragua con Daniel Ortega. Estos líderes fueron elegidos democráticamente pero luego violaron las normas y los plazos constitucionales para ejercer un poder personalizado que se asemejaba al que ejercían sus predecesores predemocráticos. Larry Diamond, “Facing up to the democratic recession”, *Journal of Democracy*, January 2015, vol.26, number 1, pp.141-155.

4 Steven Levitsky y Lucan Way, “The myth of democratic recession”, *Journal of Democracy*, Volume 26, Number 1, January 2015.

5 Para el ascenso de nuevas elites en Bolivia ver: Tom Salman, “Searching for status: new elites in the new Bolivia”, *European Review of Latin American and Caribbean Studies/Revista Europea de Estudios Latinoamericanos y del Caribe*, número 86, (April 2009), pp.97-105.

lación de las elites. En este ensayo discuto la formación y el ascenso en México de estas nuevas minorías poseedoras de recursos escasos en la sociedad, que ejercen una influencia política desproporcionada, y cuyas acciones pueden ser decisivas para el futuro de la democracia.

### El origen económico de las dudas sobre la democracia

La mayoría de los análisis y de las reflexiones a propósito de la democracia en América Latina enfatiza los cambios políticos; no obstante, las economías de la región también experimentaron profundas transformaciones a partir de las reformas que demandaba la globalización o el modelo neoliberal de crecimiento económico que se estableció con carácter de universal. Es muy posible que las respuestas que buscamos en la política las encontremos en la economía; así cabe preguntarse si el origen de las dificultades que enfrenta hoy la democracia en América Latina no es de orden económico, y no necesariamente partidista o electoral, como insisten algunos observadores.<sup>6</sup> Esta reflexión es relevante porque, a diferencia de la reforma política que trajo la ampliación de la participación y de sus beneficios, el cambio económico favoreció la concentración y la exclusión.

Este fenómeno ha conducido al agravamiento de la desigualdad, pero no sólo en México o en América Latina. La reciente elección presidencial en Estados Unidos demostró que los efectos sociales de la globalización son una amenaza general para la democracia, incluso en países en los que se piensa que está firmemente anclada. La elección de Donald Trump, el candidato republicano que fue elegido con una plataforma racista, xenófoba, machista que en más de un sentido cuestionaba libertades democráticas básicas como la libertad de expresión, es una prueba de las limitaciones de la democracia liberal frente a problemas económicos que no encuentran una solución inmediata en el voto. Los riesgos de la presidencia de Trump residen en las actitudes autoritarias y antidemocráticas que subyacen en su mensaje.

La victoria de Donald Trump estuvo fincada en el enojo y el miedo que han provocado las transformaciones de la economía internacional entre quienes se han visto afectados por el cierre de empresas, la mudanza de las inversiones a otros países o el incremento de la demanda de servicios públicos resultado del flujo de inmigrantes. Los blancos pobres del cinturón industrial estadounidense en decadencia han sido víctimas de estos cambios, en ese medio floreció el mensaje antidemocrático de Trump; es ahí donde también se articuló el repudio a las elites que impulsó el voto por el republicano entre los blancos que tienen un bajo nivel de escolaridad, que se comparan con los grupos de privilegio que se han beneficiado de los mismos procesos que a ellos los han sacrificado, en particular del ambicioso proyecto comercial y de inversión denominado globalización.

6 Héctor Aguilar Camín, “Nocturno de la democracia mexicana”, 1 de mayo de 2016.





Los resultados de la elección en Estados Unidos pusieron al descubierto las consecuencias negativas de la liberalización comercial y financiera para las sociedades involucradas en ese proceso. El término *globalización* evoca *totalidad*, pero ha demostrado ser un proceso parcial que ha favorecido a unos sectores económicos, ha sacrificado a otros, ha enriquecido a unos y ha empobrecido a otros. Más que producir efectos novedosos, ha profundizado problemas existentes, véase, la desigualdad, o las tendencias a la constitución de sociedades fuertemente jerarquizadas por el ingreso y por la diferencia educativa. Visto este desarrollo, Thomas Piketty explica que el capitalismo “genera automáticamente desigualdades arbitrarias e insostenibles”.<sup>7</sup> El libre juego de la oferta y la demanda que promovieron los neoliberales desde la década de los ochenta del siglo pasado, no atendió a la distribución de los beneficios y de los costos del cambio, sino que desencadenó y extendió la profundización de la desigualdad en términos globales, y ésta incide en las relaciones de poder y de dominación, y acarrea conflictos políticos, como ha ocurrido en Europa y, de manera cada vez más intensa, en América Latina, y, desde luego, en México.

Este artículo desarrolla la hipótesis de que la democracia mexicana está fincada en el terreno pantanoso de los intereses particulares; esto significa que las instituciones no son el marco de solución de los conflictos básicos de gobierno de la sociedad. En lugar de someterse a los procedimientos institucionales establecidos, las minorías privilegiadas tienden a sustraerse a ellos para acogerse a prácticas informales, a las ventajas de las relaciones familiares y de los lazos de amistad, a la protección de las redes de influencia que vinculan a estos grupos entre sí; también se acogen al régimen de privilegios que han construido a partir de la *reforma del Estado*.

La primera parte del artículo plantea los riesgos de la desigualdad para la democracia, luego examina la reforma del Estado en México, que llevaron a cabo los dos últimos gobiernos con sello del PRI, y que profundizaron los dos gobiernos afiliados al Partido Acción Nacional, PAN; la tercera sección describe el proceso de pluralización y expansión de las elites en el sistema posautoritario, y un cuarto apartado está dedicado a las implicaciones que ha tenido la transformación de las elites mexicanas para el funcionamiento de las instituciones democráticas.

### Elites y desigualdad en México

Según Gerardo Esquivel, en México el problema ancestral de la desigualdad se ha agravado en los últimos veinte años. En 2015, el 1% más rico de la población recibía 21% del ingreso total de la nación; y el 10% más rico concentraba 64% de toda la riqueza del país.

7 Thomas Piketty, *Capital in the XXIst. Century*, Cambridge, Harvard University Press, 2013.



<sup>8</sup> Diferencias de esa magnitud son potencialmente explosivas en términos políticos, pues el desempeño de la economía impacta las actitudes hacia el gobierno, a veces de manera determinante. Paradójicamente, si el cambio político ha sido incluyente, el cambio económico ha sido excluyente.

En 2016, la situación mexicana muestra grandes similitudes con la condición de la democracia en Centroamérica, según la descripción y análisis de Benedicte Bull. Este autor sostiene que muchos de los problemas de la región se derivan de la perpetuación de un sistema sociopolítico dominado por minorías que concentran recursos sociales escasos de diferente naturaleza, económica, política, cultural, y de prestigio. Este fortalecimiento contrasta con la aparente debilidad del Estado del régimen posautoritario, que se ha mostrado incapaz de resistir las presiones de esas minorías que le disputan el poder.<sup>9</sup>

En México al igual que en los países centroamericanos, las elites económicas y políticas han adquirido la fuerza suficiente para imponerse a las instituciones, de manera que éstas no ejercen la función de contención del poder que les corresponde, porque las minorías de influencia ignoran las normas establecidas y reclaman para sí un tratamiento de excepción. En estas condiciones de elites fuertes e instituciones débiles, la democracia mexicana se hunde lentamente en la ineficacia, y la práctica ciudadana en el descrédito.

Este desarrollo era previsible. En un artículo publicado en 2001, identifiqué el patrón histórico de las reacciones defensivas de la elite al cambio político, cuyos efectos de largo plazo conducían a la reproducción de la desigualdad. Este patrón reapareció a finales de los ochenta, cuando el PRI estuvo al borde de una derrota inapelable. La ofensiva antiautoritaria que pusieron en pie grupos de clase media en diferentes estados del país, descontentos con las dificultades de la economía, la corrupción de destacados hombres públicos, y los métodos del PRI fueron un desafío para la elite política nacional. Sólo ante la inminencia del cambio la elite política nacional se rindió a sus demandas de respeto al voto, pero optó por asumir la dirección de la protesta, “orientarla”. Esta acción se tradujo en una estrategia de defensa.<sup>10</sup> La importancia de las elites reside en que sus acciones pueden minar o fortalecer las instituciones, su relación con ellas es decisiva para la consolidación y el buen funcionamiento del régimen democrático. El futuro de la democracia mexicana está en manos de las elites que hoy gobiernan el país.

Para ejemplificar el papel determinante de estos grupos minoritarios pueden citarse las negociaciones que llevaron a cabo en julio de 1988 el candidato presidencial del PRI, Carlos Salinas, con la oposición conservadora representada por el Partido Acción Nacional, que

8 Gerardo Esquivel Hernández, *Desigualdad extrema en México. Concentración del poder económico y político*, México, Oxfam, 2015, p.7.

9 Benedicte Bull, “Towards a political economy of weak institutions and strong elites in Central America”, *European Review of Latin American and Caribbean Studies/Revista Europea de Estudios Latinoamericanos y del Caribe*, No.97, (October 2014), pp. 117-128.

10 Soledad Loeza, “La rebelión de las elites”, *Estudios Sociológicos*, XIX, número 56, pp.363- 380.

reflejan la coincidencia de intereses de estas dos fuerzas políticas ante el desafío que planteaba la movilización que exigía el reconocimiento de la victoria –hasta ahora no demostrada– de Cuauhtémoc Cárdenas, candidato del Frente Democrático Nacional (FDN). El tripartidismo que desde los años noventa domina la política mexicana está anclado en ese acuerdo en el que los partidos se arrojaron un papel central en la estabilización de los equilibrios políticos, y excluyeron al presidente de la República, y al gobierno en su conjunto.

Como se verá más adelante, en México hoy, las elites que trajeron la democratización han optado por defender el *statu quo*. A diferencia de la crisis de finales del siglo XX, ahora la amenaza a sus privilegios no proviene de grupos sociales excluidos, sino de la ausencia de un Estado que se ha contraído y que ha perdido la posición que mantuvo por décadas en el corazón de la organización política de la sociedad. Estas elites parecen no haber reconocido que el buen funcionamiento de la democracia requiere de un Estado que haga valer sus reglas.

Las estrategias defensivas de las elites políticas han paralizado el régimen de partidos, de la misma manera que la determinada oposición de las elites económicas a cambios en el régimen fiscal, un tema casi tabú en las relaciones entre el gobierno y los empresarios, ha sido un obstáculo infranqueable para el incremento de los recursos públicos. Esta resistencia ha tenido un costo muy alto para el Estado, que cuenta con recursos limitados para llevar a cabo sus funciones esenciales.

### ¿Reforma o desmantelamiento del Estado?

Durante la mayor parte de la segunda mitad del siglo XX, en México, como en el resto del mundo capitalista, primó la idea de origen socialdemócrata, de que “a más Estado más democracia”; en tanto que a partir de los noventa se impuso el presupuesto de que “a más Estado menos democracia.” Este cambio condujo a un nuevo paradigma, uno de cuyos principales presupuestos es la reducción del intervencionismo estatal. Desde esta perspectiva, los argumentos que impulsaban un nuevo modelo económico atribuían al Estado desarrollista el sobreendeudamiento de la región, déficits públicos excesivos y la incapacidad para mantener tasas estables de crecimiento de la economía.

A principios de los años ochenta, se declaró una crisis económica que puso al descubierto el agotamiento del modelo de crecimiento adoptado desde el fin de la segunda guerra mundial. Las soluciones que se proponían para superar la crisis partían de un acuerdo general respecto a la necesidad del cambio, aunque muchos pensaban que era posible restablecer un intervencionismo ordenado. En todo caso las opiniones coincidían en que había que fortalecer a un Estado que se había excedido en sus funciones, y que carecía de recursos para cumplir con esos compromisos.

El intervencionismo estatal se incrementó de manera considerable entre 1970 y 1982, y se extendió a casi todas las ramas de la actividad económica.<sup>11</sup> El punto de partida de esta evolución era la responsabilidad constitucional del Estado de promover el crecimiento económico. Durante décadas la inversión pública se concentró en el desarrollo de la infraestructura, al mismo tiempo que apoyaba las actividades de los empresarios nacionales con un aparato proteccionista casi impenetrable, y un generoso régimen de subsidios que, según los críticos, únicamente fomentaba la ineficiencia de empresarios que rechazaban someterse a los rigores de la competencia. Sin embargo, a principios de la década de los ochenta una severa crisis financiera sacudió el modelo intervencionista. Entonces, la elite administrativa introdujo las *reformas neoliberales*.

Empezaron a aplicarse tímidamente durante el gobierno de Miguel de la Madrid (1982-1988), por recomendación de las agencias internacionales que exigieron al gobierno la aplicación de un riguroso programa de estabilización. El ingreso al GATT en 1985 y la venta de la casi totalidad de empresas públicas fueron los primeros pasos hacia la reducción del papel del Estado como agente promotor de la economía. Los gobiernos posteriores al de Miguel de la Madrid mantuvieron esa política de contracción del intervencionismo estatal con el argumento de que un Estado más pequeño era más fuerte. El objetivo era introducir orden en una economía que parecía sumida en el caos por el gasto público excesivo en que había incurrido el gobierno de José López Portillo (1976-1982), y por las decisiones erráticas que adoptó en las últimas semanas de su gobierno. Así, políticas que en ese momento se introdujeron como medidas de emergencia –recortes al gasto público–, despojaron al Estado en forma definitiva de los instrumentos que necesitaba para cumplir con las funciones de agente económico que hasta entonces había ejercido.

El gobierno de Carlos Salinas (1988-1994) introdujo un modelo económico radicalmente distinto al anterior,<sup>12</sup> caracterizado por una redefinición de las responsabilidades económicas del Estado que restringía en forma significativa la intervención de la autoridad pública, por ejemplo, en el desarrollo de la empresa privada, liberalizaba los mercados y promovía la competencia; también privatizó empresas públicas; abrió la economía al comercio internacional, e introdujo la gobernanza, esto es, procesos horizontales de toma de decisiones –reservados a las elites– en los que el Estado tenía el mismo peso, si no es que menor, que la empresa privada.

Esta reforma del Estado se tradujo en medidas que le restaron instrumentos de acción y cegaron fuentes de recursos públicos, para transferir al sector privado de la economía y

11 Graciela Márquez, “De crisis y estancamiento. La economía mexicana, 1982-2012”, en: Graciela Márquez (coordinadora), *Claves de la historia económica de México. El desempeño de largo plazo. Siglos XVI-XXI*, México, Fondo de Cultura Económica-Fondo Nacional para la Cultura y las Artes, 2014, pp. 179-215.

12 Ver: Soledad Loaeza, “La metamorfosis del Estado: del jacobinismo centralizador a la fragmentación democrática”, en: Soledad Loaeza y Jean François Prud’homme, *Los grandes problemas de México, Instituciones y Procesos Políticos*, México, El Colegio de México, 2010, volumen XIV, pp.23-70.





al mercado la responsabilidad de la promoción del crecimiento. Por lo demás, la posición del Estado como interlocutor de los empresarios también se alteró, en la medida en que se había reducido su papel en el proceso de toma de decisiones económicas, pero además, ya no tenía la capacidad ni los recursos –incluso jurídicos– para intervenir en procesos que quedaron sujetos a la lógica del mercado. Esta situación fue corrosiva para la autoridad estatal, y deja al descubierto el talón de de estas reformas: la falta de regulación.

La internacionalización era un aspecto central del nuevo modelo económico; en el caso de México eso significaba el desmantelamiento del aparato proteccionista que había impulsado el desarrollo de la empresa mexicana desde los años cuarenta del siglo pasado. La apertura de la economía afectó a ramas de actividad que sucumbieron a la competencia del exterior, a la que no estaban acostumbrados. Así, por ejemplo, el ingreso de México al GATT en 1985 fue una derrota para empresas en el ramo textil o zapatero que dependían de la protección del mercado interno, y que no pudieron competir con los productos más baratos en proveniencia de China. La internacionalización también redujo la capacidad de decisión autónoma del Estado y su influencia sobre la orientación general de la economía. Además, el flujo de inversión extranjera y el incremento de las exportaciones impulsó a los empresarios vinculados al sector externo una posición de influencia, que, en cambio, perdieron los productores nacionales.

Los gobiernos del período de la democratización no lograron encontrar alternativas para la reconstitución de la autoridad estatal, y tampoco para extraer de la sociedad recursos y aplicarlos a gasto productivo. En estas condiciones los efectos positivos de los cambios han sido derrotados. El proyecto de reforma fiscal ofrece un ejemplo patente de este fracaso que además tiene una larga historia. En el último medio siglo hubo por lo menos cuatro intentos de aplicar una amplia reforma tributaria con carácter redistributivo, el primero de ellos fue propuesto en 1960 por el secretario de Hacienda, Antonio Ortiz Mena, al presidente Adolfo López Mateos. Entonces, como ocurriría después, los empresarios se unificaron para oponerse a la decisión presidencial. Desde entonces este episodio se reprodujo casi con cada uno de los presidentes. La intransigencia empresarial contribuye a explicar que la tasa marginal del Impuesto Sobre la Renta, ISR, en México sea una de las más bajas de los países de la OCDE; que las ganancias del capital en el mercado accionario no sean gravables, y tampoco haya impuestos a la herencia. Este régimen tiende a favorecer a quienes más tienen.<sup>13</sup>

Los espacios que generó la reforma del Estado fueron ocupados por intereses privados que se hicieron fuertes cuando el Estado era débil y antes de que se formularan y adoptaran las reglas de este nuevo orden. Sin embargo, el costo más elevado de la reforma económica

<sup>13</sup> Gerardo Esquivel Hernández, *Desigualdad extrema en México. Concentración del poder económico y político*, México, Oxfam, 2015, p.8.

ha sido el fin de la capacidad del Estado para movilizar apoyo y adhesión al sistema político, pues al perder sus funciones económicas desaparecieron los vínculos que mantenía con la sociedad, tanto con grandes grupos de población como con las elites. Desde este punto de vista la contracción del intervencionismo ha significado la eliminación de referentes centrales para la sociedad, porque el Estado era un eje de cohesión social y proporcionaba vías de integración de grupos e individuos al conjunto nacional.

Los cambios en la economía mexicana son difícilmente reversibles. Los cinco gobiernos en el poder entre 1988 y 2012 mantuvieron la política económica de equilibrio fiscal y control obsesivo del gasto público, al igual que la promoción de la empresa privada y de la internacionalización de la economía sin variaciones incluso con alternancia partidista.

### La renovación de las elites mexicanas

Históricamente, la formación de nuevas elites está vinculada a transformaciones económicas de largo plazo, por ejemplo, la industrialización; o a discontinuidades políticas radicales, como fue la revolución soviética. México ha sido desde sus orígenes un país de elites en el que grupos minoritarios han controlado una cantidad desproporcionada de recursos políticos, económicos y culturales escasos, y han ejercido una influencia igualmente desproporcionada en el proceso de toma de decisiones de gobierno, y en la definición de los valores y de los hábitos sociales.

Muchos creyeron que la democratización de finales del siglo XX sería cuando menos un atenuante de la condición de privilegio que han tenido las elites. Sin embargo, no ha sido así; como vimos antes, la estructura socioeconómica básica se mantuvo pese a que la ampliación de la participación y de la representación transformó la composición, el número y las fuentes de prestigio y de influencia de estos grupos. En todo caso, se ha acentuado la desigualdad y la concentración de la riqueza se ha agudizado.

Sin embargo, las elites mexicanas hoy no son las mismas que hace dos décadas. Los diferentes factores que impulsaron la circulación de las elites fueron de largo plazo como el cambio en la estructura económica del país y la pérdida de importancia relativa de la agricultura frente a la industria y al sector servicios.<sup>14</sup> Hacia finales de los años 1970, hicieron su aparición nuevas minorías de influencia, estrechamente vinculadas con el Estado, nacidas al calor de la expansión del gasto público. Posteriormente, se aplicaron políticas que tuvieron efectos profundos sobre la distribución del poder. Por ejemplo, el gobierno De la Madrid puso en pie una política de descentralización que buscaba canalizar las presiones centrifugas que provenían de las regiones más prósperas del país que aspiraban a sacudirse

<sup>14</sup> Loaeza, *op.cit.*, p. 315.



el control del centro, y que tendían a desplazar al Distrito Federal, de la posición central que ocupaba, que se fundaba en su papel como motor de la actividad económica del país.<sup>15</sup>

En virtud de este desplazamiento, las elites de los estados que hasta entonces habían permanecido en la periferia reclamaron un espacio a nivel nacional, que les fue reconocido cuando Vicente Fox, el primer presidente panista de la historia, pudo incorporarlas a su gobierno y al Congreso. Asimismo, políticas de liberalización y privatización generaron una poderosa elite de origen financiero, integrada por una generación de jóvenes que habían iniciado su carrera en el mercado bursátil. El más distinguido de ellos es Carlos Slim, quien adquirió Teléfonos de México, y es considerado hoy uno de los hombres más ricos del mundo.

Las elites surgidas de la gran reforma política de 1977 que impulsó la integración –todavía un tanto tímida– de minorías de oposición a la competencia partidista, contribuyeron a construir el pluralismo político que no era sino un reflejo de la pluralidad de la sociedad. En los años noventa el reformismo electoral abrió las puertas del poder a opositores que así se integraron al personal político, acentuaron la diversificación de las elites.<sup>16</sup>

Un primer criterio de diferenciación en el interior de estas minorías de influencia es su relación con el orden imperante. Si su posición se deriva de un proceso de reproducción del *statu quo*, hablamos de elites de privilegio; por otra parte, si su posición es producto de cambios políticos o económicos como los que hemos descrito, entonces estas elites los representan. Esta categorización evoca naturalmente las acciones defensivas de unas, frente al desafío de las otras.

La elección del candidato panista, Vicente Fox, a la presidencia de la república en 2000 trajo una renovación muy importante de la elite política nacional, pues, decidido a sacudir al sistema político integró su primer gabinete con antiguos funcionarios de empresas privadas que no tenían ninguna experiencia en la administración pública.<sup>17</sup> De hecho, empresas y gobiernos locales se convirtieron en el terreno favorito de reclutamiento de funcionarios para los gobiernos del PAN. Por ejemplo, Vicente Fox se rodeó de un amplio número de guanajuatenses, muchos de ellos amigos personales. Aquellos que poseían alguna experiencia administrativa la habían adquirido en el nivel estatal o municipal. Aquí aparece el acusado contraste entre la elite panista y la elite del gobierno del PRI, que había evolucionado en una tecnocracia que estaba arraigada en la capital de la República. El rasgo distintivo de esta minoría era el número de años que habían recibido educación formal, más de quince años. En México la media de escolaridad es de nueve años, mientras que la mayoría de los

15 Loaeza, “La rebelión...”, *op.cit.*, p.371.

16 Para el surgimiento de elites locales asociado al cambio político ver, por ejemplo: Víctor Manuel Reynoso Angulo, “Los sistemas de partidos en la federación mexicana a principios de 2015”, en: Arturo Alvarado Mendoza, coordinador, *Elecciones en México: Cambios, permanencias y retos*, México, El Colegio de México, 2016, pp.219-246.

17 Ver: Rogelio Hernández Rodríguez, “¿Aprende a gobernar la oposición? Gabinetes presidenciales del PAN, 2000-2010”, *Foro Internacional*, Vol. LI, número 1, enero-marzo 2011, pp.

miembros de gabinetes priistas ostentaban diplomas de posgrados de universidades extranjeras de alto nivel.

El contexto económico del México de las reformas favorecía la oligarquización del poder; no obstante, la democratización contrarrestó esta tendencia en la medida en que impulsaba la pluralización y la diversificación de las elites. Estas características serían el reflejo de una sociedad civil cuya fortaleza debía consolidar el Estado democrático. En realidad, el vigor de las elites mexicanas hoy no se corresponde con la debilidad de actores sociales desarticulados que no tienen capacidad de organización ni de acción autónomas.

En los últimos veinte años, la sociedad mexicana ha experimentado la profundización de sus diferencias internas, pero en lugar de que el reconocimiento de su heterogeneidad sea la base de un pluralismo democrático, el contexto de creciente desigualdad ha conducido a la fragmentación de intereses e identidades. En el origen de esta desarticulación podemos identificar la contracción económica y política del Estado, la implantación de una ideología liberal-democrática que enfatiza el interés individual, dos crisis financieras devastadoras (1994 y 2008), y el impacto de la globalización sobre los perfiles de la identidad nacional. En consecuencia, las minorías de poder y de prestigio han adquirido una importancia preponderante en la formulación de decisiones de gobierno; su peso y consistencia contrasta con la notable debilidad de las instituciones estatales.

### Elites y democracia

La existencia de elites no es en sí misma una amenaza para la democracia. Lo será en la medida en que estas minorías obstaculicen el cambio o adopten estrategias agresivas que socaven las instituciones. En el gobierno o en la oposición lo que define el carácter democrático de las elites no es el número de sus integrantes, sino su representatividad y el sentido de su participación.

En contraste con la celeridad de las reformas económicas, la lentitud y los tropiezos de la democratización mexicana pueden atribuirse a la continuidad de un segmento importante de la elite de origen *priista*, a la que se han sumado los elites del PAN y del PRD. Estas minorías han concentrado sus aspiraciones de cambio en el ámbito electoral y partidista; pero han dejado de lado aspectos centrales del régimen democrático. Soluciones más complejas y refinadas al fraude electoral o a la fórmula óptima de representación parlamentaria no definen por sí solas la calidad de la democracia, que es mucho más que la posibilidad de la alternancia en el poder.<sup>18</sup>

18 Ver: Soledad Loaeza, “Democracia y mal gobierno. Comentarios al Nocturno de la democracia mexicana de Héctor Aguilar Camín”, *Nexos*, septiembre de 2016.



La democracia es un conjunto de instituciones que tiene muchas dimensiones además de la electoral: supone la vigencia del estado de derecho, la transparencia de los procesos de gobierno, un régimen de responsabilidades para los funcionarios públicos, el respeto a los derechos humanos, la protección de las libertades individuales, y capacidades estatales para proporcionar a la población servicios básicos de salud y educación. En muchos de estos rubros las acciones de los gobiernos del régimen posautoritario se han quedado cortas, si es que han tomado iniciativas al respecto.

El peso de las elites podría explicar la longevidad del régimen autoritario en México. La democratización fue tardía —y parcial— en relación con procesos similares en otros países de América Latina. También es un factor que sugiere la existencia de permanencias insuperables; para las elites la estabilidad de los equilibrios políticos es un valor prioritario que se refleja en la sorprendente continuidad de los partidos tradicionales, pese al cambio de modelo económico, las respectivas derrotas y el desperezamiento del poder legislativo.

A la luz de los acontecimientos de las primeras décadas de este siglo la pervivencia de un segmento de la elite autoritaria, fundamentalmente vinculada con el PRI, ha sido un pesado lastre para que el cambio político alcance mayor profundidad. Sin embargo, la importancia de este factor es relativa al peso de otros actores, en particular del PAN que tuvo a su cargo los dos primeros gobiernos del período posautoritario. También habría que considerar que cuando el electorado mexicano votó por el cambio, la mayoría entregó su voto a un partido ampliamente reconocido como el portavoz del conservadurismo mexicano.

No obstante, dos problemas se han presentado en el México democratizado: Uno, la resistencia al cambio ha sido más fuerte y está más extendida de lo previsto; y dos, todos los actores políticos y no sólo la izquierda vinculada con Andrés Manuel López Obrador, han emprendido en algún momento acciones que debilitan la legitimidad de las instituciones democráticas. Esa fue la consecuencia, por ejemplo, de la estrategia de los lopezobradoristas que en 2006 ocuparon por dos meses una de las principales avenidas de la ciudad de México para protestar contra los resultados electorales oficiales. Esta acción no sólo puso en tela de juicio la credibilidad de las elecciones y la validez del voto como instrumento de cambio; también minó el prestigio de la autoridad electoral, y de los partidos políticos.

En algunos casos el cambio político desplazó a las elites tradicionales vinculadas con el Antiguo Régimen; no obstante, las que sobrevivieron el fin del autoritarismo, encontraron cabida en el régimen democratizado y, por consiguiente, la posibilidad de volver al poder. Así ocurrió en 2012, cuando el PRI triunfó en las elecciones presidenciales después de dos derrotas consecutivas. La aparente recuperación del legendario “partido oficial” puede rastrearse a 1988 cuando el candidato presidencial del PRI, Carlos Salinas negoció con las elites democratizadoras del PAN el reconocimiento de los resultados electorales; y una nueva ley electoral. Gracias a este acuerdo Carlos Salinas pudo remontar las protestas de

la oposición de izquierda y ocupar la presidencia.<sup>19</sup> Asimismo, después de la derrota que sufrió en la elección de 2000, el PRI logró sobreponerse al desmantelamiento de su hegemonía, y al cabo de dos sexenios de gobiernos panistas volvió a Los Pinos.

De hecho, todas las fuerzas políticas han recurrido a acciones que debilitan la institucionalidad. Desde la violación de las reglas del juego electoral, por ejemplo, en materia de financiamiento de campañas Al inicio de su gobierno, en enero de 2013, el presidente Enrique Peña Nieto convocó a todas las fuerzas políticas a concluir un *Pacto por México* que comprometía a los partidos a apoyar la agenda de reformas y políticas de gobierno propuesta por el PRI.<sup>20</sup>

## Conclusiones

La meta aceptada del cambio político que se inició en la región latinoamericana en los años ochenta era la libre formación y expresión del pluralismo democrático, representativo de la diversidad inherente a toda sociedad compleja. No obstante, al cabo de más de tres décadas de reformas políticas y económicas, ese objetivo parece más lejano que antes porque las limitaciones y debilidades de la democracia en América Latina han propiciado la fragmentación social y la consolidación de un orden social dominado por elites cada vez más alejadas del resto de la sociedad. Así, en lugar de una sociedad civil fuerte y consolidada, que tiene como referencia un Estado también fuerte, en varios países de la región se ha configurado como un *archipiélago* de intereses particulares que no se reconocen en un objetivo común.

La desarticulación social no puede atribuirse a la democratización, cuyos valores podrían cimentar nuevas formas de relación social y de la sociedad con el Estado. En todo caso, el fin del régimen autoritario no se resolvió en la instauración de la democracia, sino que desembocó en la fragmentación política, que era también un reflejo de la fragmentación social que provocaron las reformas económicas.

19 El acontecimiento que precipitó la transición es materia de debate; pues hay diferentes opiniones respecto a cuándo ocurrió. Las fechas que se proponen son: 1977, año en que se votó la Ley Federal de Organizaciones, Partidos Políticos y Elecciones, LOPPE, que se considera el lanzamiento del reformismo pluralista; 1988, año en que tuvo lugar una elección presidencial crítica en la que el PRI obtuvo solamente 50% del voto. Muchos creen que Cuauhtémoc Cárdenas, candidato de la oposición de izquierda organizada en el Frente Democrático Nacional, FDN, fue el verdadero triunfador. Una crisis generalizada se conjuró gracias a una negociación entre el candidato del PRI, Carlos Salinas de Gortari, y el presidente del partido conservador de oposición, Partido Acción Nacional, PAN; 1997, por primera vez el PRI pierde la mayoría en la Cámara de Diputados; 2000, año del triunfo del candidato presidencial del PAN, Vicente Fox. Para una discusión general sobre el tema de “¿En qué consiste la transición?”, ver: Larry Diamond, Francis Fukuyama, Donald L. Horowitz, and Marc F. Plattner, “Discussion. Reconsidering the transition paradigm”, *Journal of Democracy*, vol.25, number 1, January 2014, pp.86-100.

20 Alberto J. Olvera, “Elecciones presidenciales en México 2012: la restauración precaria”, en: Alvarado Mendoza, *op.cit.*, pp.337-371.



En estas condiciones el rumbo del cambio político cuya orientación creíamos conocer con certeza hace veinte años, hoy parece incierto y plagado de riesgos. La destitución de la presidente de Brasil Dilma Rousseff, el derrumbe institucional en Venezuela, o los atentados del presidente Daniel Ortega contra la titubeante democracia nicaragüense, y el triunfo electoral de Donald Trump ilustran en forma dramática los desarrollos imprevistos de la experiencia democrática en América Latina.

La experiencia democrática mexicana ilustra las limitaciones de esta forma de gobierno en al menos dos aspectos: la reducción de las capacidades estatales y la desigualdad social que, vinculada a la concentración del ingreso, ha propiciado la consolidación de una estructura dominada por las elites que generó el proceso de democratización. La existencia y el poder de esos grupos se han convertido en un poderoso obstáculo para la consolidación de la democracia, en la medida en que no recibe de las elites el apoyo que requiere, dado que el fortalecimiento de la democracia seguramente afectaría sus intereses.

En México, al igual que en otros países de América Latina, en apariencia la democracia no ha respondido a las aspiraciones que la impulsaron; y, peor todavía, en no pocos casos se la asocia con la frustración que provoca el estancamiento económico, o el crecimiento mediocre, el regreso de la retórica populista y tendencias crecientes a la desigualdad. La democracia también es vista como causa de la debilidad institucional o de la agudización de problemas añejos como los abusos contra los derechos humanos o la corrupción, aun cuando no está en el origen de estos temas, pero ahí se han manifestado más abiertamente sus limitaciones y sus debilidades.

En 2016, en México, la democracia parece atenazada por los efectos de dos procesos contradictorios: por una parte, la concentración del poder económico, y, por la otra, la dispersión del poder político.

## Bibliografía

- Aguilar Camín, Héctor, "Nocturno de la democracia mexicana", *Nexos*, 1 de mayo 2016.
- Bull, Benedicte, "Towards a political economy of weak institutions and strong elites in Central America", *European Review of Latin American and Caribbean Studies/Revista Europea de Estudios Latinoamericanos y del Caribe*, No.97, (October 2014), pp. 117-128.
- Diamond, Larry, Francis Fukuyama, Donald L.Horowitz, and Marc F.Plattner, "Discussion. Reconsidering the transition paradigm", *Journal of Democracy*, vol.25, number 1, January 2014, pp.86-100.
- Esquivel Hernández, Gerardo, *Desigualdad extrema en México. Concentración del poder económico y político*, México, Oxfam, 2015, p.7.

Gómez Tagle, Silvia, editora, *Alternativas para la democracia en América Latina*, México, El Colegio de México-Instituto Nacional Electoral, 2015.

Levitsky, Steven y Lucan Way, "The myth of democratic recession", *Journal of Democracy*, Volume 26, Number 1, January 2015.

Loaeza, Soledad, "La rebelión de las elites", *Estudios Sociológicos*, XIX, número 56, 2001, pp.363- 380.

Loaeza, Soledad, "La metamorfosis del Estado: del jacobinismo centralizador a la fragmentación democrática", en: Soledad Loaeza y Jean François Prud'homme, *Los grandes problemas de México, Instituciones y Procesos Políticos*, México, El Colegio de México, 2010, volumen XIV, pp.23-70.

Loaeza, Soledad, "Democracia y mal gobierno. Comentarios al Nocturno de la democracia mexicana de Héctor Aguilar Camín", *Nexos*, 1 de septiembre de 2016.

Márquez, Graciela, "De crisis y estancamiento. La economía mexicana, 1982-2012", en: Graciela Márquez (coordinadora), *Claves de la historia económica de México. El desempeño de largo plazo. Siglos XVI-XXI*, México, Fondo de Cultura Económica-Fondo Nacional para la Cultura y las Artes, 2014, pp. 179-215.

Olvera, Alberto J., "Elecciones presidenciales en México 2012: la restauración precaria", en: Arturo Alvarado Mendoza, coordinador, *Elecciones en México: Cambios, permanencias y retos*, México, El Colegio de México, 2016, pp.337-371.

Piketty, Thomas, *Capital in the XXIst Century*, Cambridge, Harvard University Press, 2013.

Reynoso Angulo, Víctor Manuel, "Los sistemas de partidos en la federación mexicana a principios de 2015", en: Arturo Alvarado Mendoza, coordinador, *Elecciones en México: Cambios, permanencias y retos*, México, El Colegio de México, 2016, pp.219-246.

Salman, Tom, "Searching for status: new elites in the new Bolivia", *European Review of Latin American and Caribbean Studies/Revista Europea de Estudios Latinoamericanos y del Caribe*, número 86, (April 2009), pp.97-105.

Hernández Rodríguez, Rogelio, "¿Aprende a gobernar la oposición? Gabinetes presidenciales del PAN, 2000-2010", *Foro Internacional*, Vol. LI, número 1, enero-marzo 2011, pp.



# Consolidación democrática en Ecuador. El sendero de la transformación institucional

Diego Pérez Enríquez\*

## Resumen

Para comprender la dimensión de las transformaciones institucionales promovidas por el gobierno de Rafael Correa en Ecuador, se utiliza el institucionalismo histórico para observar la dependencia de la trayectoria en tres ámbitos donde subsiste una tensión particular: la concepción misma de la democracia, propuesta en términos minimalistas y enfrentada a la demanda de mayor inclusión de la ciudadanía; el modelo económico, en tensión entre desarrollismo y neoliberalismo; y, la descentralización, que busca la síntesis entre las demandas por mayor autonomía y el incremento de las capacidades centralizadoras del gobierno. Sobre estos elementos, y casi cuatro décadas después del inicio de la transición, se concluye con una consideración sobre el estado de la consolidación democrática.

*Palabras clave:* Instituciones, historia, democracia, participación, representación, economía, descentralización, consolidación, trayectoria, coyuntura.

## Abstract

In order to understand the institutional transformations promoted by Ecuador's government during Rafael Correa's term, I use historical institutionalism as a framework to look at path dependence in three areas where several tensions remain in effect: the very concept of democracy, initially set in minimalist terms while confronted by demands of larger citizen inclusion; economic model, which is in tension between state-centered *desarrollismo* and neoliberalism; and, decentralization, which intends to synthesize local demands for broadening of decisional autonomy, while the national government expands its own central agenda. Around this matters, and almost four decades after transitioning to democracy, this article concludes pondering about the state of democratic consolidation.

*Key Words:* Institutions, history, democracy, participation, representation, economy, decentralization, consolidation, trajectory, conjuncture.

\* Profesor del Instituto de Altos Estudios Nacionales (IAEN-Ecuador).





## Introducción

Este trabajo aborda algunas transformaciones institucionales en el Ecuador a partir de 2007 y las analiza desde la perspectiva de la consolidación democrática. Utilizando al institucionalismo histórico (IH) como herramienta de reflexión, se intenta discernir las continuidades y puntos de ruptura en las dinámicas de funcionamiento partidista y en el espacio de los gobiernos locales.

En virtud de la aproximación teórica realizada, es inevitable una mirada histórica a la conformación del sistema político ecuatoriano, para lo que se toma como punto de partida la transición a la democracia. Este artículo no profundiza en las particularidades que se evidenciarían en una historia política de 37 años, pero sí puntualiza algunos elementos sobresalientes en los tres ejes seleccionados para el análisis: la democracia como procedimiento para la participación y la representación, la implementación de un modelo económico liberal, y, la descentralización como elemento para la administración del Estado. Siguiendo el planteamiento del IH, se hace una revisión histórica sucinta de los hechos que dieron origen a las instituciones, que las moldearon en el tipo de acuerdos que se presentan en la actualidad (Hall, 2010), estos, otorgando mayor énfasis en el periodo que inicia en 2007 con el gobierno de Rafael Correa, pues en él se introduce 1) una recomposición de los actores del sistema político, y, 2) se inserta un nuevo marco constitucional desde el que se intenta dotar al Estado de una nueva institucionalidad.

El IH, al considerar la manera en que las instituciones perseveran en un determinado trayecto, en un fenómeno nombrado “dependencia de la trayectoria”, pone en cuestión la posibilidad real de que estas efectivamente se transformen (Pierson, 2004). Las tensiones descritas como ejes articuladores para el diseño constitucional e institucional de la transición en Ecuador, son una constante en el tiempo transcurrido, pues han subsistido a tres constituciones y doce presidentes desde 1979, y el campo de la discusión política –en lo esencial– parece no alejarse de ellas, como se argumenta más adelante. Ello conduce a proponer, preliminarmente, que:

- El modelo de democracia adoptada para el retorno es conceptual y prácticamente deficitario.
- Las instituciones acordadas en 1979 han logrado prevalecer gracias a una dependencia de la trayectoria que supera las coyunturas críticas.

Preguntar en qué estado se encuentra la consolidación democrática, tiene una clara resonancia a la literatura clásica sobre la transición de los años noventa del siglo XX, pero este cuestionamiento no es extemporáneo para la segunda década del siglo XXI: las tensiones de

la democracia destacan su insuficiencia conceptual para responder con eficiencia a los ciudadanos (Wolin, 2008; Bauman y Bordoni, 2016); el debate sobre el balance entre el libre mercado y las responsabilidades estatales de regulación y de garantía de bienes comunes es tema central de la agenda política alrededor del mundo (Harvey, 2012; Piketty, 2014); y, la manera como las instancias decisorias centrales en el Estado encaran el debilitamiento de su centralidad frente a múltiples formas de sustitución por entidades subnacionales, gubernamentales y privadas, más eficientes y, probablemente, con mayor legitimidad ante los ciudadanos (Bauman, 2005; Calame, 2008; Ferguson, 2013).

En el caso ecuatoriano, las consideraciones sobre lo que sucede en 2016, necesariamente deben remontarse a la reflexión de la estructura institucional acordada en la transición, y a partir de allí, se buscan las regularidades y puntos de quiebre que permitan señalar la naturaleza de la transformación institucional que el gobierno de Rafael Correa ha mantenido como elemento central de su agenda política desde 2007. Entre 1979 y 2006 prevaleció una institucionalidad que operó según los preceptos de la transición; en contraste, la agenda que lleva al poder al presidente Correa se fundó en el cuestionamiento de tales bases, y la necesidad de un “cambio de época” enmarcado, por lo menos discursivamente,

“en la construcción de contrapoderes sociales en los procesos de movilización y de politización de amplios sectores populares... el reforzamiento de identidades políticas en la alteridad y el conflicto... [y] un relativo consenso en reconocer cómo los movimientos populares, al pasar de la resistencia a la irrupción política, transitan de una lógica exclusivamente defensiva a una actitud que incluye y combina propuestas y reivindicaciones que rebasan la defensa de los derechos vulnerados por el neoliberalismo y bosquejan horizontes posneoliberales por medio de demandas que rebasan el marco de negociación establecido por el sistema existente.” (Modonesi, 2008, pp. 136-137)

Postulado de otra manera, el gobierno que inicia en 2007 pretendía superar las condiciones institucionales, sociales y culturales heredadas de la transición, reemplazándolas por un campo político distinto, con instituciones que respondieran a aquella nueva concepción del Estado. Es oportuno volver sobre la cuestión de la consolidación democrática y mirar en qué medida se han transformado las instituciones, tras diez años de mandato, conducido bajo una ambiciosa agenda de cambio.

## La democracia en Ecuador y sus antecedentes inmediatos.

Los años finales de la dictadura ecuatoriana, iniciada en 1972, se enfocaron en canalizar la transición a la democracia y diseñar una estructura institucional que permitiera a la ciuda-



danía vivir según las expectativas propias del nuevo régimen. Con un contexto equivalente al de cualquier transición pactada, en Ecuador el primer paso consistió en la construcción de un marco constitucional e institucional que permitiera la definición de reglas de convivencia entre políticos y militares<sup>1</sup>, y, sobre todo, estableciera un modelo de Estado que respondiera a tres premisas: democracia procedimental, modelo económico liberal, y, centralismo moderado (Argones Puglia, 1983; Mainwaring, 1989; Varas, 1991; North, 2006; Ojeda, 2013).

La constitución de 1979 intentó definiciones que consolidaran la visión de los equipos que negociaron la transición alrededor de estos tres ámbitos y se logró establecer un sistema que, aparentemente, reduciría el número de conflictos potenciales al controlar cercanamente a los actores autorizados a intervenir en política, garantizaría posibilidades de desempeño económico al promover la libre empresa y reducir la intervención estatal, paulatinamente, a los ámbitos considerados estratégicos para el Estado, y mantendría un control centralizado de las posibilidades políticas de los gobiernos locales.

En el primer caso, la necesidad de administrar el retorno a la democracia demandó restringir el número de actores y el escenario de la discusión, así, en lugar de introducir amplias discusiones teóricas sobre la naturaleza de la democracia, se delimitó el problema del retorno en términos transaccionales. Como señala Przeworski, “los acuerdos democráticos no pueden constituir un compromiso sustantivo, sino solo una transacción institucional contingente” (Przeworski, 1988, p. 98) y ello implica reducir el ámbito de incertidumbre para la transición, pues el entorno lleva a presumir la existencia de un riesgo de retroceso en el proceso. Así, se establecen “compromisos vinculados con las instituciones, que fijan probabilidades previas de satisfacción de los intereses específicos de cada grupo” (ídem.), con lo que se reivindica el rol de los partidos como pieza central para la negociación de la transición. Cuando el Consejo Supremo de Gobierno, en 1976, impulsa el proceso de retorno mediante el Plan de Reestructuración Jurídica del Estado, la estructura del trabajo diseñado permite apreciar la imbricación y coordinación partidista-militar, y, una limitada incorporación de la sociedad civil (Bustamante, 1988; Herrera Llive, 2007). Ello implicó, básicamente, la conformación de un sistema de partidos que se encargaría de negociar los términos de la transición y administrar la democracia.

En lo económico, existe una preocupación por la naturaleza de los intereses que se podrían afectar en el momento de la transición. O'Donnell caracteriza al Estado Burocrático-Autoritario, como un sistema que tendía a la exclusión económica de los sectores

<sup>1</sup> En procura de precisión, en este texto se hará referencia a la relación entre políticos y militares antes que a civiles y militares, debido a que los primeros mantienen la capacidad decisoria dentro del sistema. La tradicional mención a las relaciones civiles-militares es demasiado general y lleva a presumir que todos los civiles comparten las mismas demandas e intereses alrededor del Estado, cuando en realidad fueron aquellos actores con capacidad de interlocución política quienes lograron influir sobre la forma que adquirió la transición.

populares, privilegiando “...un patrón de acumulación de capital fuertemente sesgado en beneficio de las grandes unidades oligopólicas de capital privado y de algunas instituciones estatales...” (2008, p. 75). Aunque las características de la dictadura ecuatoriana distan de aquellas de la argentina a la que refiere el autor, los elementos económicos señalados son equiparables, particularmente por una estructura rentista y un discurso industrial-nacionalista, pero con una importante participación del sector privado para garantizar la activación del sistema. En una economía más pequeña y dependiente, el petróleo “se convirtió en el principal ordenador de la dinámica social y transformó al Estado en la fuente central de la rentabilidad privada” (Verdesoto, 2014, p. 192), y de su mano, los actores económicos privados adquirieron una importancia central. Dado que estos dependían profundamente de la dirección de la política económica, activamente intentaron incidir sobre el modelo económico del Estado durante la transición. El régimen de 1976 adopta decisiones que benefician al sector privado al limitar el alcance de la Ley de Reforma Agraria, introducir exoneraciones tributarias, y promover la represión antisindical (Ojeda, 2013), y con la transición en marcha, esta relación implicó una vinculación cercana entre los políticos y los grupos económicos que “estaban acostumbrados a equiparar sus intereses privados con los intereses nacionales.” (North, 2006, p. 92). Tal impronta es visible en el diseño constitucional de 1979. Es necesario señalar que ello crea una contradicción central para el modelo económico: al consagrar un sistema de economía de mercado se deja implícita la reducción del rol del Estado sobre esta, pero al mismo tiempo, se preservan los principios de distribución equitativa del ingreso, y además, en el artículo 47 de la Constitución se preserva la posibilidad de la nacionalización o la expropiación “para fines de orden social...” (Constitución Política de la República del Ecuador, 1979).

Tercero, uno de los puntos centrales en la construcción del modelo de Estado para el retorno democrático fue la determinación de la incidencia de la centralidad estatal sobre los niveles locales de gobierno. Históricamente el Ecuador se definió como un Estado unitario desde sus inicios, pero tal proclama no era necesariamente consecuente con la diversidad territorial, climática, económica, y, étnica, que finalmente adquirirían algún tipo de expresión política en la delimitación institucional que se hizo del país. Desde 1830 la delimitación de competencias territoriales generó conflicto con el gobierno que desde Quito intentaba ampliar sus capacidades decisorias (León, 1999; Verdesoto, 2001; Ayala Mora, 2003). El intento federal de 1859 se resolvió mediante “una suerte de acuerdo entre los sectores dominantes regionales [que] permitió la reunificación y el inicio de una etapa de consolidación del Estado oligárquico-terratiente” (Ayala Mora, 2003, p. 209)<sup>2</sup>. Esta

<sup>2</sup> Durante la presidencia del General Francisco Robles el país, acosado por un conflicto limítrofe irresuelto con Perú, afronta, además, el surgimiento de gobiernos federales en Quito, Guayaquil, Cuenca y Loja, que amenazaban la unidad del Ecuador.



digresión histórica permite destacar la debilidad del Estado en la consolidación de una autoridad central, la fuerte dependencia de un liderazgo de carácter nacional para lograrlo, y, la preeminencia de los caudillos regionales en cualquier proceso de construcción de un proyecto nacional. Algo más de cien años después, las premisas no se alteran, y, el acuerdo post-dictadura pasa a comprender el fortalecimiento del nivel central de gobierno en detrimento de la generación de más capacidades decisorias para los gobiernos locales, y, el mantenimiento del imaginario birregional en el que Costa y Sierra, se aproximan a la política, la economía, la cultura y la sociedad desde posiciones distintas, y por momentos, divergentes (Bruneau, 2006).



### Democracia fugitiva: Las expectativas de la transición y las deficiencias evidenciadas en la crisis sistémica

Con la transición concluida, lo que restaba era la administración de la cotidianidad de la democracia: mantener elecciones periódicas y dejar al sistema republicano elaborar el equilibrio de las funciones, mientras que para los electores su rol se restringirá –siguiendo los clásicos cánones del procedimentalismo– a emitir su voto periódicamente, tras lo que “deben comprender que, una vez que han elegido a un individuo, la acción política le corresponde a él y no a los electores” (Schumpeter, 1983, p. 374).

Esta aproximación clásica y limitada respondía al problema originario de la transición, pues era necesario negociar el retorno de los militares a los cuarteles dentro de términos que restringieran las opciones y minimizaran las demandas que se plantearan sobre la democracia. El minimalismo democrático resultaba eficiente para tales fines, y las dificultades vinculadas al gobierno representativo –a saber, la relación inversamente proporcional entre el involucramiento de los ciudadanos en los espacios de decisión y la delegación de tales decisiones a sus representantes (Dahl, 2000)– no constituían, inicialmente, un problema para el retorno. Sistémicamente, se esperaba “que la competencia política en la recién inaugurada democracia produjese (o fuese el resultado) de la alineación entre partidos políticos y clases sociales” (Andrade, 2009a, p. 99).

Tal alineación no sucedió. El nuevo régimen democrático transfirió la legitimidad de la representación y la participación a los partidos políticos; en las elecciones presidenciales subsiguientes la intervención de los ciudadanos se tornaría cada vez menos importante, restringiéndose a la emisión del voto, mientras que los partidos intentarían maximizar sus ganancias para garantizar su relevancia en las elecciones venideras (Calvert, 1995; Shepsle, 2006). Progresivamente a lo largo del periodo democrático, el sistema alejará a los partidos de sus votantes, y al completar su operación dentro de la descrita naturaleza *racional*

schumpeteriana, el régimen se debilitará cuando las ineficiencias en cada una de las dimensiones propuestas para este artículo revelen las deficiencias de la otra, y así sucesivamente hasta completar un círculo vicioso de debilitamiento de la institucionalidad democrática.

Se debe recordar que los retornos a la democracia en América Latina coincidieron con la primera generación de reformas neoliberales, lo que creó un ambiente tenso, pues “*governments in fragile, unconsolidated democracies feared that neoliberal reforms, which impose high short-term costs on important, powerful sectors and large segments of the population, would trigger social turmoil and political conflict and thus endanger the survival of democracy*” (Weyland, 2004, p. 136). Estas condiciones profundizaron los vicios del sistema, y condujeron a la “*convergencia en lo inerte*”, como denominó Cueva (1997) al inmovilismo de la ciudadanía y sus sectores organizados, como los sindicatos, “proveniente del temor fundado a veces, infundado en otras, pero siempre usado como chantaje por el sistema de que los militares de derecha se apoderasen en cualquier momento del poder” (p. 94).

Así, la democracia ecuatoriana tuvo que balancear las expectativas derivadas del retorno con las demandas provenientes desde las instituciones financieras internacionales (IFI) con el fin de superar la crisis de la deuda de 1980. Se aprecia que “el modelo económico presente en la Constitución se sustenta en una fuerte capacidad de centralización y control estatal de la economía con una clara orientación redistributiva” (Echeverría, 2010, p. 77) pero el contexto internacional condujo a la implementación de reformas estructurales en torno a la apertura comercial y cambiaria, liberación financiera, reformas tributarias, intentos de privatización, y, reformas laborales, aun cuando su dimensión no es equivalente a lo sucedido en el resto de la región (Lora, 2001). Institucionalmente, la presión acumulada como fruto de esta operación debió encontrar una solución en las urnas, y de fallar estas, en las calles.

El sistema estaba diseñado para que los resultados electorales desplacen o fortalezcan, determinadas opciones, que serían reivindicadas como consecuencia del voto de la ciudadanía. Dentro de los términos de la elección racional, ello suponía la existencia de actores con plena información y con capacidad de evaluar y elegir a quien recogiera de mejor manera sus demandas (Shepsle, 2006). Teóricamente, los partidos que mejor conectaran con tales demandas serían favorecidos por el voto y ello abriría la posibilidad del cambio de actores y de decisiones. Enfrentados a la realidad, los electores no tomaron decisiones por vía de tal racionalidad, sino que acogieron las opciones que sentían conectaban con sus anhelos, aunque no necesariamente con las posibilidades reales de cumplirlos (De la Torre, 2015).

En otro sentido, la resolución a las tensiones estuvo en la posibilidad de la movilización social como mecanismo de expresión de las demandas y demostración de la capacidad de presión de la ciudadanía sobre el gobierno. Bajo estas condiciones, las tensiones se resolvían temporalmente, pero la estructura las mantenía vigentes porque el sistema favorecía el man-





tenimiento del *status quo* como consecuencia de la centralidad de los elementos electorales. La democracia procedimental instituida con la transición, alentaba la mutación del sistema de partidos en uno que cabría en la categoría de “*atrapatodo*” y “*cartel*” (Kirchheimer, 1980; Mair y Katz, 1997). Estas condiciones cerraron a los partidos sobre sí mismos y sus agendas –determinadas por la necesidad de supervivencia del sistema de partidos, las presiones de las IFI, y, las demandas de grupos de presión al interior del Estado– y los alejaron de la ciudadanía. Una capa debe añadirse a la complejidad de este escenario: la histórica división territorial del país exacerbó tales tensiones por el empate partidista en el eje costa-sierra, el incremento de las demandas de los gobiernos locales para ampliar su autonomía decisoria, y, las inequidades en el desarrollo, transversales a la división regional. En este escenario, la toma de decisiones desde la centralidad geográfica y del poder se tornaba compleja y demandaba extendidas negociaciones en un entorno legislativo fragmentado.

Sheldon Wolin (2008, 2012) adjetiva la democracia como “fugitiva”, mencionando que aquellos elementos que son sustanciales a tal régimen se hacen presentes únicamente en momentos de particular tensión entre sociedad y Estado. En esta propuesta, la democracia depende de la capacidad de la gente para mantener presión sobre el sistema que cuestiona, reconociendo que en el transcurso del tiempo esta presión se reducirá y eventualmente desaparecerá como fruto del desgaste propio del estado de movilización y porque –en el sentido más pedestre– la gente tiene que volver a su cotidianidad. En ese momento, el poder se devuelve a los representantes electos y la democracia “ideal” desaparece. De allí que sea “fugitiva”. Este análisis desarrollado particularmente sobre los Estados Unidos tiene elementos que pueden ser considerados en una reflexión más amplia de la democracia; si bien esta se fundamenta en la noción de que el poder reside en el pueblo, en realidad, es incapaz de ejercerlo por sí mismo, de allí que dependa de sistemas de representación. Ello supone que el poder se trasladará a los representantes, pero al poseerlo desarrollarán instituciones que permitan su propia subsistencia y normen las acciones de su entorno, construirán reglas que los beneficien particularmente, a pesar del origen de tal poder.

#### Dependencia de la trayectoria y coyunturas críticas:

##### Los indicadores de la transformación post constitución 2008.

Bajo las condiciones antes destacadas, la democracia se hizo presente de manera fugitiva en 1997, 2000 y 2005, con movilizaciones que canalizaron la salida del poder de los presidentes electos y revelaron las deficiencias estructurales del sistema:



- crisis presidenciales (Pérez-Liñán, 2009), caracterizadas por un sistemático bloqueo ejecutivo-legislativo<sup>3</sup>;
- la pretensión de “hacer mayor espacio para el mercado, mediante la transferencia de actividades empresariales estatales hacia el sector privado con el propósito de aumentar la eficiencia del Estado en la provisión de servicios” (Andrade, 2009b, p. 23); y,
- un modelo de Estado deficitario para acoger la posibilidad de otorgar más capacidades decisoria a los gobiernos locales y por esa vía, acercar el poder a los ciudadanos (Barrera Guarderas, 2007; Verdesoto, 2001).

Varias de estas debilidades resonaron tras la destitución de Abdalá Bucaram en 1997, y ello condujo a la promulgación de una nueva constitución en 1998, la que amplió el catálogo de derechos por los cuales se comprometía el Estado, pero no implicó cambios institucionales. Una perspectiva señala a ésta como una mera reforma de la constitución de 1979, que

“...restringió y debilitó la organización institucional del Estado, en función de la liberalización de la economía, armonizándola con la globalización de la economía mundial, para atraer y captar inversión extranjera... trasladó al ámbito de la lucha política cotidiana el ejercicio de los derechos y garantías ciudadanas, en especial el ejercicio de los derechos colectivos... careció de fortaleza institucional para dar respuestas a las crecientes demandas políticas, económicas y culturales” (Paz y Miño y Pazmiño, 2008, p. 39).

Dado que las demandas de la ciudadanía no se alteraron sustancialmente después de la promulgación de esta constitución, y los elementos de crisis continuaron presentes en cada proceso electoral y en cada movilización social entre 1998 y 2006, es posible refrendar la noción de la dependencia de la trayectoria –la tendencia inercial para que las decisiones de política persistan (Peters, 2011)– marcada en la transición. La crisis sistémica que tiene sus puntos más álgidos en los procesos de destitución de los presidentes Bucaram, Mahuad y Gutiérrez, y los gobiernos de sus débiles sucesores, tiene explicaciones en la tensión ejecutivo-legislativo y la operación cuasi-parlamentaria del presidencialismo ecuatoriano (Mejía Acosta y Polga-Hecimovich, 2010) en la que se evidencia la incapacidad de los partidos

<sup>3</sup> La crisis presidencial se puede definir como

“...cualquier episodio en el cual el Ejecutivo amenace con disolver el Congreso o respalde una reforma constitucional que albergue ese propósito, intente llevar a cabo un golpe contra el Congreso o “suspenda” el mandato de la legislatura (aunque no se proclame su disolución por decreto) hasta las nuevas elecciones. También incluye toda situación en la cual el Congreso anuncie la decisión de iniciar juicio político al presidente, de declararlo incapacitado o de forzar su renuncia; en la cual el Congreso debata cualquiera de estas alternativas o en la cual legitime un levantamiento militar o civil contra el Ejecutivo, ya sea aceptando su “renuncia” o nombrando a un sucesor” (Pérez-Liñán, 2009, p. 84).



para asumir la transnacionalización y dar “respuestas a los cambios de la sociedad y a la reconfiguración/ensanchamiento de la esfera pública” (Verdesoto, 2014, p. 307). Además, la crisis se explica en el tránsito desde el modelo territorial de competencias *a la carta*, que profundizaba las capacidades de presión política de gobiernos locales que preservaban la posibilidad de operar a contramano de algún proyecto nacional, resaltando y explotando la fractura regional del país (Arias Manzano, 2008; Hurtado Arroba, 2007). Estas condiciones proveen el contexto del surgimiento y victoria de Rafael Correa en las elecciones de 2006.

Como se ha intentado argumentar hasta aquí, la institucionalidad ecuatoriana desde la transición estuvo amparada en un arreglo constitucional y sistémico que operó bajo las premisas de colusión interpartidaria, aceptación de las reformas neoliberales con limitadas capacidades de negociación, y debilitamiento de la centralidad decisoria del Estado (Hurtado Arroba, 2007; Stiglitz, 2004; Mair y Katz, 1997). Respondiendo a una creciente demanda ciudadana por introducir reformas sustanciales a la estructura del Estado, el primer acto de gobierno de Correa consistió en la convocatoria a una Asamblea Constituyente que reformulara el acuerdo básico de operación del Estado. Tal acción se articula en un momento de declive en la confianza de los partidos tradicionales y una creciente disconformidad de la sociedad frente a lo público. En ese marco, cabe destacar que

“An old institutional arrangement that protects the policy preferences of a bygone coalition loses its appeal if a new generation differs from its predecessors in politically relevant ways. The greater these differences, the more likely political actors will find the benefits of reform to be worth the risk of unintended consequences and the costs in time and effort involved in the revision process. Institutional replacement, which is always possible, should be more likely when the aggregate or average, preferences of the polity differ from the one that created the institution” (Cayton, 2016, p. 272).

Así, en el camino para alterar la trayectoria descrita, la Constitución de 2008 traza un nuevo acuerdo que intentará corregir una institucionalidad creada con la intención de superar al gobierno militar, a la “*partidocracia*”, y recuperar la capacidad reguladora del Estado como mecanismo para reconstituir el vínculo Estado-sociedad.

Las transformaciones inician por el trazado de un marco constitucional que altere los límites establecidos en 1979 y en 1998. Para ello desarrollan un conjunto de principios para crear nuevas formas de representación, dotar de regulaciones a la economía, devolver responsabilidades al Estado frente a la sociedad, y establecer un esquema de descentralización más amplio y ambicioso (ver: Tabla 1).

<sup>4</sup> Discursivamente, Rafael Correa utiliza este término para referirse a los partidos que actúan en el sistema político a partir del retorno a la democracia. Más allá de la muletilla, en el análisis que realiza, les asigna responsabilidad en las múltiples crisis que enfrenta el Ecuador desde el retorno a la democracia. Ver: Correa, 2009.

Tabla 1 Principios constitucionales sobre democracia, economía y descentralización

	Constitución 1979	Constitución 1998	Constitución 2008
Democracia, participación y representación	Art. 37.- Únicamente los partidos políticos reconocidos por la ley pueden presentar candidatos para una elección popular. Para intervenir como candidato en toda elección popular, además de los otros requisitos exigidos por la Constitución, se requiere estar afiliado a un partido político*.	Art. 98.- Los partidos políticos legalmente reconocidos podrán presentar o auspiciar candidatos para las dignidades de elección popular. Podrán también presentarse como candidatos los ciudadanos no afiliados ni auspiciados por partidos políticos Los ciudadanos elegidos para desempeñar funciones de elección popular podrán ser reelegidos indefinidamente. El Presidente y Vicepresidente de la República podrán ser reelegidos luego de transcurrido un período después de aquel para el cual fueron elegidos. La Constitución y la ley señalarán los requisitos para intervenir como candidato en una elección popular.	Art. 112.- Los partidos y movimientos políticos o sus alianzas podrán presentar a militantes, simpatizantes o personas no afiliadas como candidatas de elección popular. Los movimientos políticos requerirán el respaldo de personas inscritas en el registro electoral de la correspondiente jurisdicción en un número no inferior al uno punto cinco por ciento. Al solicitar la inscripción quienes postulen su candidatura presentarán su programa de gobierno o sus propuestas.
Economía	Art. 45.- La organización y funcionamiento de la economía debe responder a los principios de eficiencia y justicia social afán de asegurar a todos los habitantes una existencia digna, permitiéndoles, al mismo tiempo, iguales derechos y oportunidades frente a los medios de producción y de consumo. El desarrollo, en un sistema de economía de mercado, propende al incremento de la producción y tiende fundamentalmente a conseguir un proceso de mejoramiento y progreso integral de todos los ecuatorianos. La acción del Estado tiene como objetivo hacer equitativa la distribución del ingreso y de la riqueza en la comunidad. Se prohíbe, y la ley la reprime, cualquier forma de abuso del poder económico, inclusive las uniones y agrupaciones de empresas que tiendan a dominar los mercados nacionales, a eliminar la competencia o aumentar arbitrariamente los lucros.	Art. 244.- Dentro del sistema de economía social de mercado al Estado le corresponderá: 1. Garantizar el desarrollo de las actividades económicas... 2. Formular, en forma descentralizada y participativa, planes y programas obligatorios para la inversión pública y referenciales para la privada. 3. Promover el desarrollo de actividades y mercados competitivos. Impulsar la libre competencia... 4. Vigilar que las actividades económicas cumplan con la ley... 9. Mantener una política fiscal disciplinada; fomentar el ahorro y la inversión; incrementar y diversificar las exportaciones y cuidar que el endeudamiento público sea compatible con la capacidad de pago del país...	Art. 283.- El sistema económico es social y solidario; reconoce al ser humano como sujeto y fin; propende a una relación dinámica y equilibrada entre sociedad, Estado y mercado, en armonía con la naturaleza; y tiene por objetivo garantizar la producción y reproducción de las condiciones materiales e inmateriales que posibiliten el buen vivir. El sistema económico se integrará por las formas de organización económica pública, privada, mixta, popular y solidaria, y las demás que la Constitución determine. La economía popular y solidaria se regulará de acuerdo con la ley e incluirá a los sectores cooperativistas, asociativos y comunitarios.

\* La Constitución de 1979 a través de dos reformas en 1984 y en 1993. La última, en este artículo, añadió, “Pueden también presentarse como candidatos los ciudadanos no afiliados ni auspiciados por partidos políticos”.





	Constitución 1979	Constitución 1998	Constitución 2008
Economía	Art. 122.- Los consejos provinciales y los municipios gozan de autonomía funcional, económica y administrativa. La ley determina su estructura, integración y funcionamiento y da eficaz aplicación al principio de la autonomía; propende al fortalecimiento y desarrollo de la vida provincial y municipal; y, determina las atribuciones y deberes de los consejos provinciales y los municipios.	Art. 228.- Los gobiernos seccionales autónomos serán ejercidos por los consejos provinciales, los concejos municipales, las juntas parroquiales y los organismos que determine la ley para la administración de las circunscripciones territoriales indígenas y afroecuatorianas. Los gobiernos provincial y cantonal gozarán de plena autonomía y, en uso de su facultad legislativa podrán dictar ordenanzas, crear, modificar y suprimir tasas y contribuciones especiales de mejoras.	Art. 238.- Los gobiernos autónomos descentralizados gozarán de autonomía política, administrativa y financiera, y se regirán por los principios de solidaridad, subsidiariedad, equidad interterritorial, integración y participación ciudadana. En ningún caso el ejercicio de la autonomía permitirá la secesión del territorio nacional. Constituyen gobiernos autónomos descentralizados las juntas parroquiales rurales, los concejos municipales, los concejos metropolitanos, los consejos provinciales y los consejos regionales.
Descentralización		Art. 226.- Las competencias del gobierno central podrán descentralizarse, excepto la defensa y la seguridad nacionales, la dirección de la política exterior y las relaciones internacionales, la política económica y tributaria del Estado, la gestión de endeudamiento externo y aquellas que la Constitución y convenios internacionales expresamente excluyan. En virtud de la descentralización, no podrá haber transferencia de competencias sin transferencia de recursos, sin la de competencias. La descentralización será obligatoria cuando una entidad seccional la solicite y tenga capacidad operativa para asumirla.	Art. 261.- El Estado central tendrá competencias exclusivas sobre: 1. La defensa nacional, protección interna y orden público. 2. Las relaciones internacionales. 3. El registro de personas, nacionalización de extranjeros y control migratorio. 4. La planificación nacional. 5. Las políticas económica, tributaria, aduanera, arancelaria; fiscal y monetaria; comercio exterior y endeudamiento. 6. Las políticas de educación, salud, seguridad social, vivienda. 7. Las áreas naturales protegidas y los recursos naturales. 8. El manejo de desastres naturales. 9. Las que le corresponda aplicar como resultado de tratados internacionales. 10. El espectro radioeléctrico y el régimen general de comunicaciones y telecomunicaciones; puertos y aeropuertos. 11. Los recursos energéticos; minerales, hidrocarburos, hídricos, biodiversidad y recursos forestales.

Fuente: (Asamblea Constituyente de Ecuador, 2008; Asamblea Nacional Constituyente, 1998; *Constitución Política de la República del Ecuador*, 1979)

Elaboración propia.

El cambio institucional, señala el IH, ocurre cuando un shock exógeno al sistema de instituciones altera el contexto en que estas operan, es decir, el cambio es una respuesta a una coyuntura crítica (Hall, 2010). Dado que las transformaciones pueden adquirir múltiples formas, es necesario analizarlas en dos variables que influyen sobre su espectro y profundidad: momento y secuencia (Pierson, 2004). La intención del IH es ubicar las regularidades y puntos de ruptura; básicamente detalla la manera en que las coyunturas críticas alteran la trayectoria. Por tal razón, se busca marcar la naturaleza de la estructura institucional prevaleciente, sus tensiones, y la trayectoria seguida por los actores que operan en ella, pues estos datos permitirán concluir sobre la dimensión de la transformación operada durante la década 2007-2017<sup>5</sup>.

La teoría señala que al crear una institución se consolidan normas de relacionamiento que son difíciles de cambiar, y que, además, limitan el surgimiento de alternativas; por lo general, la existencia de una institución cohibe la aparición de otros arreglos institucionales (formales o informales) similares ya que un lugar ocupado dentro del sistema no puede ser fácilmente reemplazado a menos de que ofrezca recompensas más interesantes (*positive feedback*)<sup>6</sup>. Esta característica general tiene una primera variable independiente, el momento en que se establecen los acuerdos institucionales (*timing*), que es igualmente importante porque el entorno, interés, agenda coyuntural y ubicación en el sistema político de los actores incide sobre el tipo de acuerdos institucionales que se puedan establecer. La segunda

5 La referencia temporal toma el año de inicio del gobierno de Rafael Correa y el año previsto de finalización de su mandato. En algunas partes de este texto se ha mencionado el año 2006 porque en él tuvo lugar la victoria electoral de Correa. Es importante notar que este documento se escribe en 2016, por lo que los sucesos que median hasta la finalización del gobierno en mayo de 2017 son ignorados, pero es difícil considerar una alteración sustancial de la trayectoria institucional marcada hasta el momento.

6 Esta retroalimentación positiva, en teoría, hace difícil alterar la trayectoria de las instituciones. Pierson señala al respecto que "...new institutions often entail high start-up costs, and they produce considerable learning effects, coordination effects and adaptive expectations. Established institutions will typically generate powerful inducements that reinforce their own stability and further development" (2004, p. 26) "number-of-pages": "208", "edition": "First Edition", "source": "Amazon", "event-place": "Princeton", "abstract": "This groundbreaking book represents the most systematic examination to date of the often-invoked but rarely examined declaration that 'history matters.' Most contemporary social scientists unconsciously take a 'snapshot' view of the social world. Yet the meaning of social events or processes is frequently distorted when they are ripped from their temporal context. Paul Pierson argues that placing politics in time--constructing 'moving pictures' rather than snapshots--can vastly enrich our understanding of complex social dynamics, and greatly improve the theories and methods that we use to explain them. Politics in Time opens a new window on the temporal aspects of the social world. It explores a range of important features and implications of evolving social processes: the variety of processes that unfold over significant periods of time, the circumstances under which such different processes are likely to occur, and above all, the significance of these temporal dimensions of social life for our understanding of important political and social outcomes. Ranging widely across the social sciences, Pierson's analysis reveals the high price social science pays when it becomes ahistorical. And it provides a wealth of ideas for restoring our sense of historical process. By placing politics back in time, Pierson's book is destined to have a resounding and enduring impact on the work of scholars and students in fields from political science, history, and sociology to economics and policy analysis.", "ISBN": "978-0-691-11715-7", "shortTitle": "Politics in Time", "language": "English", "author": [{"family": "Pierson", "given": "Paul"}], "issued": [{"date-parts": [{"2004", "8", "29"}]}], "locator": "26", "suppress-author": "true", "schema": "https://github.com/citation-style-language/schema/raw/master/csl-citation.json".



Tabla 2 Indicadores de transformación institucional y evaluación (2007-2016)<sup>7</sup>

	Normas creadas	Objetivos de transformación	Evaluación 2016
Democracia, participación y representación	Código de la democracia (2009. Reformas: 2010, 2011, 2012)	Racionalizar el sistema de partidos. Diferenciar la dimensión de su ámbito de acción (partidos de carácter nacional, movimientos de carácter regional). Representación paritaria de hombres y mujeres. Incentivos para alianzas. Despolitización del Consejo Nacional Electoral (CNE). Fomento de democracia interna de los partidos. Mecanismos de democracia directa.	Se reivindica la centralidad de los partidos como mecanismo de participación en política electoral. Al diferenciar partidos de movimientos según su carácter nacional o local, se hace un interesante gesto académico, aunque de limitado impacto en la política "real". Los mecanismos de paridad de género arrojaron, efectivamente un mejoramiento histórico en los indicadores, aunque estos todavía se quedan cortos de llegar al 50-50 de la representación. Las críticas principales se ubican en una presunta cercanía al gobierno de los presidentes y vocales del CNE, lo que eleva las tensiones frente a los partidos de oposición. La democracia interna aún es deficitaria y se privilegia la estructura personalista de las organizaciones políticas. Los mecanismos de democracia directa tienen un mayor resguardo legal, pero son poco utilizados.
	Ley orgánica de participación ciudadana (2010. Reforma: 2011)	Establece la creación y articulación de mecanismos de democracia directa: la iniciativa popular normativa, el referéndum, la consulta popular y la revocatoria del mandato. Pretende incentivar la vinculación de la ciudadanía en los procesos decisivos del Estado.	El gobierno intentó fortalecer los componentes de participación ciudadana y se amparó en la realización de plebiscitos que permitieron re-legitimar varias propuestas del gobierno, lo que valió la crítica de sectores opositores. Las principales tensiones han derivado de una aparente incapacidad para acoger en igual medida las visiones de la oposición.
	Ley orgánica de la economía popular y solidaria (2011). Ley orgánica de incentivos para asociaciones público-privadas y la inversión extranjera (2015)	A través de la economía popular y solidaria se buscaba revertir el sentido de la economía social de mercado consagrada en la constitución de 1998, y contrastar ideológicamente con la economía de mercado derivada del contexto de la globalización. Junto a esta ley se trazó una política de desvinculación de las IFI y de mayor autonomía decisoria del país por vía de la explotación de sus recursos como mecanismo para el crecimiento económico y la redistribución. Por otra parte, la necesidad de atraer inversiones extranjeras condujo a la creación de un marco legal que flexibilizara algunos postulados del gobierno y allanara el camino hacia la firma de un acuerdo comercial con la Unión Europea.	Una de las principales tensiones en el gobierno de Correa ha sido la identidad económica que se ha buscado adoptar. Por una parte ha buscado asegurar un rol preponderante del Estado en la regulación de la economía, pero la crisis global y la caída en los precios de las commodities forzó a que hacia el final de su gobierno se haga un esfuerzo por atraer inversión extranjera y ampliar la posibilidad de la interacción entre los sectores privados y el público.

7 Los cuerpos legales que se detallan aquí no agotan el espectro de la normativa existente, no obstante, pretenden mostrar las tendencias y tensiones principales en cada campo.

Descentralización	Código orgánico de organización territorial (2010. Reforma 2013, 2014, 2016)	El COOTAD buscaba articular las disposiciones constitucionales con el fin de establecer mecanismos que canalizaran el complejo esquema de descentralización propuesto por la constitución, sin debilitar la capacidad regulatoria del Estado. Para ello desarrolló una institucionalidad compleja que equilibrara los principios políticos, jurídicos y financieros atrás del otorgamiento de amplias posibilidades de autonomía sin debilitar la estructura unitaria y centralista del Estado.	Uno de los cuerpos legales que más modificaciones sufrió fue la ley que regula el proceso de autonomía en los niveles de gobierno local. Ello se debe, principalmente a la ambiciosa propuesta de la Constitución 2008 que inevitablemente tiene que limitarse por vía de la legislación con el fin de preservar la capacidad decisoria de la centralidad. En tal sentido esta ha sido uno de los campos donde las expectativas de cambio fueron amplias y las decepciones igualmente, al demostrarse que la implementación de tal esquema suponía debilitar la capacidad decisoria centralizada.
-------------------	--	---	---

Fuente: (Aquino Souza, 2014; Bedón, 2011; Coraggio, 2009; Freidenberg, 2011; Mayorga Adum, 2016; Montaña, 2013; Ortiz Lemos, 2014; Pachano, 2010; Torre, 2010; Welp, 2008)  
Elaboración propia

variable, en este caso dependiente, es la secuencia de los hechos; planteado de manera simple, "sequencing matters... potentially for any social or political process where self-reinforcement means that forsaken alternatives become increasingly unreachable with the passage of time... Over time, 'roads not taken' may become increasingly distant" (Pierson, 2004, p. 64).

En 2007, el gobierno opta por reiniciar el escenario de relacionamiento político en Ecuador a través de una convocatoria a Asamblea Constituyente en cuyo proceso reformularía sustancialmente el marco normativo del que derivarán las instituciones, con lo que desplazará a los viejos actores e incentivará el surgimiento de nuevos (*positive feedback*), y así 1) conectará con una demanda de la ciudadanía presente desde la crisis de 1997 en un momento en que cualquier otro actor es incapaz de responder a tal necesidad (*timing*), y, 2) ordenará los sucesos a partir de la legitimidad y frescura de su elección, en una secuencia resultados –desplazamiento de viejos actores– establecimiento de una nueva institucionalidad –contención, a través de la nueva institucionalidad, de los viejos actores reconstituidos (*sequence*). Como se puede apreciar, la estructura institucional se forma en procura de generar la mayor cantidad de condiciones que permitan desarrollar nuevos tipos de relacionamiento. El margen de acción del que goza el gobierno es amplio y eso le permite adecuar la institucionalidad en virtud del proyecto ideológico que condujo a su victoria electoral, por lo que, por lo menos en los ejes utilizados en este texto se aprecia algún grado de transformación institucional.

Más allá de los datos de transformación constitucional contenidos en la Tabla 1, se debe señalar una intención por reconfigurar todo el campo de origen e incidencia de las instituciones que se han utilizado aquí. Dado que la cantidad de información para tal valoración excede largamente los límites de este artículo, se sistematiza un breve análisis en la Tabla 2, con el deseo de que esto pueda constituir una agenda de investigación posterior en la perspectiva de determinar la profundidad de las transformaciones institucionales durante la última década.



## Conclusiones

La transformación institucional siempre requiere balancear las expectativas generadas con las capacidades políticas para implementarlas, y, el tiempo que existe para consolidar tal cambio. La complejidad al alterar la dependencia de la trayectoria está en que las decisiones que alteran lo conocido son costosas, como señala Cayton (2016), y estos costos se evidencian en una progresiva reducción del margen de maniobra ante la pretensión de hacerlas más ambiciosas. De esta manera, transformaciones de la dimensión de las propuestas en Ecuador durante el periodo estudiado, exigían una legitimidad política y una vasta capacidad de gestión, mismas que se verifican durante una primera parte del proceso que inicia en 2007. Los ejemplos más notorios están en los logros del periodo 2009-2013, en el que reconfigura el escenario de los partidos, resignifica varios elementos del modelo económico y asienta la noción del gobierno autónomo descentralizado como pieza central del nuevo modelo territorial de competencias. No obstante, las dificultades que se perciben son consecuencia de una institucionalidad que desde 1979 garantizaba influencia, autonomía y cierto poder en el mantenimiento del *status quo*. Parcialmente, se puede explicar por esa vía buena parte de la oposición y reclamos por el déficit democrático por el que ha sido señalado el gobierno.

En tal sentido es necesario señalar que el modelo de democracia que se implementa en el retorno, al ser meramente procedimental, dejaba múltiples expectativas incumplidas, y tales demandas se trasladaron a un gobierno que adoptó una amplia agenda de transformación institucional, en la que se incluía la generación de mecanismos que mejoren la vinculación Estado-sociedad. Sin embargo, como se ha señalado, estas intenciones confluyeron con las necesidades de la política en tanto competencia, por lo que su espectro se restringió a la sustitución de los actores “conflictivos” y el fortalecimiento de Alianza País como maquinaria electoral. Nunca se puede satisfacer la totalidad de las expectativas democráticas, pero la ruptura del sistema post transicional abrió una oportunidad de acción que, a mi parecer, sigue vigente y en la que los pasos dados no agotan el camino por recorrer.

Una parte importante de la institucionalidad de 1979 ha prevalecido a pesar de los intentos de transformación desencadenados desde 2008. Ello no debería sorprender por la naturaleza conservadora de las instituciones y la gradualidad con la que asumen el cambio, según señala la teoría (Mahoney y Thelen, 2010). El proceso de consolidación de la transformación es todavía largo, pero se debe destacar que a veces los intereses inmediatos de los actores (por ejemplo ganar elecciones) puede entorpecer la búsqueda de los de largo plazo; el equilibrio requerido es complejo porque implica operar dentro de condicionantes democráticas entre las que se cuenta la posibilidad de la alternabilidad en el poder.

No se puede negar el impacto del proceso que inicia en 2007 y que tiene como pieza central el diseño constitucional de 2008, pero también se debe señalar que existen retos

para hacer que el diseño institucional recoja de manera más amplias las expectativas de los ciudadanos (incluyendo a los opositores), y, sobre todo, superar la dependencia de la trayectoria en esa concepción minimalista de la democracia, en la que ganar elecciones exime al triunfador del diálogo con los otros actores. La democracia entendida como una circunstancia fugaz (Wolin, 2008) contradice en esencia la naturaleza de la institucionalidad; probablemente este es el problema en el análisis presentado, pero también permite pensar que la democratización del funcionamiento institucional requerirá de una presencia y diálogo más permanente con los ciudadanos. Las reflexiones clásicas sobre la consolidación democrática post-gobiernos militares pensaban, en su parte central, en que la verticalidad del poder siempre genera arbitrariedad, por lo que la consolidación podía darse solamente mediante la promoción de la diversidad, el apego a las reglas de juego y, en el reconocimiento de los propios límites de la democracia, desafiar los límites de la institucionalidad conocida (Linz y Stepan, 1996).

## Bibliografía

- Andrade, P. (2009a). *Democracia y cambio político en el Ecuador: Liberalismo, política de la cultura y reforma institucional*. Quito: Universidad Andina Simón Bolívar – Corporación Editora Nacional.
- Andrade, P. (2009b). *La era neoliberal y el proyecto republicano. La recreación del Estado en el Ecuador contemporáneo: 1992-2006*. Quito: Universidad Andina Simón Bolívar – Corporación Editora Nacional.
- Aquino Souza, C. (2014). Paridad y cuotas electorales en Ecuador y México. *Pensar, Fortaleza*, 19(3), 594-613.
- Argones Puglia, N. O. (1983, Agosto). *La modernización del escenario político ecuatoriano 1968-1980 en un contexto de capitalismo tardío desarticulado*. Disponible en: <http://repositorio.flacsoandes.edu.ec/handle/10469/371>
- Arias Manzano, T. (2008). ¿Hacia un nuevo ordenamiento territorial? De la descentralización a la carta a competencias explícitas y obligatorias. El régimen autónomo descentralizado aprobado en Montecristi. En R. Avila, A. Grijalva, y R. Martínez Dalmau (Eds.), *Desafíos constitucionales. La Constitución ecuatoriana de 2008 en perspectiva*. Quito: Ministerio de Justicia y Derechos Humanos.
- Asamblea Constituyente de Ecuador. (2008). Constitución de la República de Ecuador. Asamblea Constituyente de Ecuador. Disponible en: [http://www.asambleanacional.gob.ec/sites/default/files/documents/old/constitucion\\_de\\_bolsillo.pdf](http://www.asambleanacional.gob.ec/sites/default/files/documents/old/constitucion_de_bolsillo.pdf)





- Asamblea Nacional Constituyente. (1998). *Constitución Política de la República del Ecuador*. Riobamba.
- Ayala Mora, E. (2003). Centralismo y descentralización en la historia del Ecuador del pasado a la situación actual (Estudios). *Procesos. Revista Ecuatoriana de Historia.*, (19), 203-221.
- Barrera Guarderas, A. (2007). Agotamiento de la descentralización y oportunidades de cambio en el Ecuador. En F. Carrión (Ed.), *La descentralización en el Ecuador: opciones comparadas*. Quito: FLACSO Sede Ecuador - SENPLADES - GTZ - COSUDE - PDDL - PRODESIMI - BTC.
- Bauman, Z. (2005). *La globalización. Consecuencias humanas*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Bauman, Z., y Bordoni, C. (2016). *Estado de crisis*. Ciudad de México: Paidós.
- Bedón, G. (2011, May). La descentralización y los GAD en el marco de la Constitución y del COOTAD: del desmantelamiento a la recuperación del rol del Estado. *Agora Política*, 4(Descentralización y autonomía: Retos del COOTAD), 9-15.
- Bruneau, T. (2006). Ecuador: The Continuing Challenge of Democratic Consolidation and Civil-Military Relations. *Strategic Insights*, V(2).
- Bustamante, F. (1988). Los Militares y la Creación de un Nuevo Orden Democrático en Perú y Ecuador. *Documento de Trabajo*, 370. Disponible en: <http://www.flacsoandes.edu.ec/libros/12856-opac>
- Calame, P. (2008). *Hacia una revolución de la gobernanza. Reinventar la democracia*. Quito: Universidad Andina Simón Bolívar – Corporación Editora Nacional.
- Calvert, R. (1995). The rational choice theory of social institutions: cooperation, coordination and communication. En J. Banks. y E. Hanushek (Eds.), *Modern political economy: old topics, new directions*. (pp. 216-267). New York: Cambridge University Press.
- Cayton, A. (2016). Why are some institutions replaced while others persist? Evidence from state constitutions. *State Politics and Policy Quarterly*, 16(3), 267-289.
- Constitución Política de la República del Ecuador*. (1979). Quito.
- Coraggio, J. L. (2009). Los caminos de la economía social y solidaria. Presentación del dossier. Disponible en: <http://repositorio.flacsoandes.edu.ec/handle/10469/295>
- Correa, R. (2009). *De la Banana Republic a la No república*. Bogotá: Debate.
- Cueva, A. (1997). *El proceso de dominación política en el Ecuador*. Quito: Planeta.
- Dahl, R. (2000). *On democracy*. New Haven: Yale University Press.
- De la Torre, C. (2015). *De Velasco a Correa. Insurrecciones, populismos y elecciones en Ecuador, 1944-2013*. Quito: Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador. Corporación Editora Nacional.



- Echeverría, J. (2010). Complejización del campo político en la construcción democrática en el Ecuador. En F. Burbano de Lara (Ed.), *Transiciones y rupturas. El Ecuador en la segunda mitad del siglo XX*. (pp. 76-113). Quito: FLACSO Sede Ecuador.
- Ferguson, N. (2013). *La gran degeneración. Cómo decaen las instituciones y mueren las economías*. Barcelona: Debate.
- Freidenberg, F. (2011). *El Código de la Democracia: una evaluación del proceso de reforma electoral del Ecuador (2008-2009)*. Quito: Ágora Democrática (IDEA-NIMD).
- Hall, P. (2010). Historical institutionalism in rationalist and sociological perspective. En J. Mahoney y K. Thelen (Eds.), *Explaining institutional change. Ambiguity, agency and power*. (pp. 204-223). New York: Cambridge University Press.
- Harvey, D. (2012). *El enigma de capital y la crisis del capitalismo*. Madrid: Ediciones Akal S.A.
- Herrera Llive, K. V. (2007, November 16). *Los tortuosos caminos de la democracia en el Ecuador*. Disponible en: <http://repositorio.flacsoandes.edu.ec/handle/10469/1350>
- Hurtado Arroba, E. (2007). Política, descentralización y autonomías en el Ecuador (1990-2007). En *La descentralización en el Ecuador: opciones comparadas*. (pp. 263-292). Quito: FLACSO Sede Ecuador - SENPLADES - GTZ - COSUDE - PDDL - PRODESIMI - BTC.
- Kirchheimer, O. (1980). El camino hacia el partido de todo el mundo. En K. Lenk y F. Neumann (Eds.), *Teoría y sociología críticas de los partidos políticos*. Barcelona: Anagrama.
- León, J. (1999). La descentralización y el sistema político. En F. Muñoz (Ed.), *Descentralización*. (pp. 145-181). Quito: Tramasocial Editorial.
- Linz, J., y Stepan, A. C. (1996). Hacia la consolidación democrática. *La Política. Revista de Estudios Sobre El Estado Y La Sociedad*, 2(La democratización y sus límites después de la tercera ola.), 29-50.
- Lora, E. (2001, Diciembre). Las reformas estructurales en América Latina: Qué se ha reformado y cómo medirlo. Banco Interamericano de Desarrollo.
- Mahoney, J., y Thelen, K. (2010). A theory of gradual institutional change. En *Explaining institutional change. Ambiguity, agency and power*. (pp. 1-37). New York: Cambridge University Press.
- Mainwaring, S. (1989). Transitions to democracy and democratic consolidation: theoretical and comparative issues. The Helen Kellogg Institute for International Relations. Disponible en: <https://kellogg.nd.edu/publications/workingpapers/WPS/130.pdf>
- Mair, P., y Katz, R. S. (1997). Party organization, party democracy and the emergence of the Cartel Party. En *Party system change* (pp. 93-119). Oxford: Clarendon Press.
- Mayorga Adum, J. Y. (2016). Las Alianzas Público-Privadas, generadoras de oportunidades. *FCSHOPINA*, 88(0). Disponible en: <http://www.revistas.espol.edu.ec/index.php/fenopina/article/view/121>



- Mejía Acosta, A., y Polga-Hecimovich, J. (2010). Parliamentary Solutions to Presidential Crises in Ecuador. En M. Llanos y L. Marsteintredet (Eds.), *Presidential Breakdowns in Latin America* (pp. 73-90). Palgrave Macmillan US. [https://doi.org/10.1057/9780230105812\\_5](https://doi.org/10.1057/9780230105812_5)
- Modonesi, M. (2008). Crisis hegemónica y movimientos antagonistas en América Latina. Una lectura gramsciana del cambio de época. *A Contracorriente. Una Revista de Historia Social Y Literatura de América Latina*, 5(2), 115-140.
- Montaño, C. (2013). Descentralización y autonomía fiscal en el Ecuador: bases teóricas y tensiones jurídicas. *Foro. Revista de Derecho*, 20(II Semestre), 55-75.
- North, L. (2006). Militares y Estado en Ecuador: ¿construcción militar y desmantelamiento civil? *Iconos, Revista de Ciencias Sociales*, (26), 85-95.
- O'Donnell, G. A. (2008). *Catacumbas*. Prometeo Libros Editorial.
- Ojeda, L. (2013). *Planificación ecuatoriana. Visión retrospectiva*. Quito: Instituto de Investigaciones - UNAP.
- Ortiz Lemos, A. (2014). Sociedad civil y Revolución Ciudadana en Ecuador. *Revista Mexicana de Sociología*, 76(4), 583-612.
- Pachano, S. (2010). Ecuador: El nuevo sistema político en funcionamiento. *Revista de Ciencia Política (Santiago)*, 30(2), 297-317. <https://doi.org/10.4067/S0718-090X2010000200007>
- Paz y Miño, J., y Pazmiño, D. (2008). El proceso constituyente desde una perspectiva histórica. En *Análisis. Nueva constitución*. (pp. 26-45). Quito: ILDIS - Revista La Tendencia.
- Pérez-Liñán, A. (2009). *Juicio político al presidente y nueva inestabilidad política en América Latina*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Peters, B. G. (2011). *Institutional Theory in Political Science 3rd Edition: The New Institutionalism* (3 edition). New York: Bloomsbury Academic.
- Pierson, P. (2004). *Politics in Time: History, Institutions, and Social Analysis* (First Edition edition). Princeton: Princeton University Press.
- Piketty, T. (2014). *El capital en el siglo XXI*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Przeworski, A. (1988). Algunos problemas en el estudio de la transición hacia la democracia. En O'Donnell, Guillermo A., P. Schmitter, y L. Whitehead (Eds.), *Transiciones desde un gobierno autoritario. 3. Perspectivas comparadas*. (pp. 79-105). Buenos Aires: Paidós.
- Schumpeter, J. (1983). *Capitalismo, socialismo y democracia*. (Vol. 2). Barcelona: Ediciones Orbis.
- Shepsle, K. (2006). Rational choice institutionalism. In *The Oxford Handbook of Political Institutions*. Oxford: Oxford University Press.

- Stiglitz, J. (2004). *El rumbo de las reformas. Hacia una nueva agenda para América Latina*. Quito: Universidad Andina Simón Bolívar - Corporación Editora Nacional.
- Torre, C. de la. (2010). El gobierno de Rafael Correa: posneoliberalismo, confrontación con los movimientos sociales y democracia plebiscitaria. *Temas y Debates*, 0(20), 157-172.
- Varas, A. (1991). Las relaciones civil-militares en democracia. En D. Kruijt y E. Torres-Rivas (Eds.), *América Latina, Militares y Sociedad* (Vol. 1, pp. 153-180). San José: FLACSO.
- Verdesoto, L. (2001). *Descentralizar, grados de autonomía para enriquecer la democracia*. Quito: Ediciones Abya-Yala.
- Verdesoto, L. (2014). *Los actores y la producción de la democracia y la política en Ecuador 1979-2011*. Quito: Ediciones Abya-Yala.
- Welp, Y. (2008). La participación ciudadana en la encrucijada. Los mecanismos de democracia directa en Ecuador, Perú y Argentina (Temas). Disponible en: <http://repositorio.flacsoandes.edu.ec/handle/10469/559>
- Weyland, K. (2004). Neoliberalism and Democracy in Latin America: A Mixed Record. *Latin American Politics and Society*, 46(1), 135-157.
- Wolin, S. (2008). *Democracy Incorporated. Managed democracy and the specter of inverted totalitarianism*. Princeton: Princeton University Press.
- Wolin, S. (2012). *Política y perspectiva. Continuidad e innovación en el pensamiento político occidental* (1st edition). Fondo de Cultura Económica.







Reseñas

---

Christopher Krupa & David Nugent  
**State Theory and Andean Politics:  
 New Approaches to the Study of Rule**

University of Pennsylvania Press, Philadelphia, 2015, 328 páginas.

*Comentario de:* Daniela Proaño  
 Universidad de las Américas



El panorama de la región andina ha enfrentado un cambio severo durante las últimas décadas. En el libro bajo el nombre “State Theory and Andean Politics: New Approaches to the Study of Rule”, publicado por Christopher Krupa y David Nugent, se muestra como la organización política y la terminología en general ha llegado a ser definida dentro del contexto de la ya mencionada región.

A lo largo de la publicación se ve un acercamiento teórico de las formas políticas de los Andes dentro de cinco partes y trece capítulos. Estos están divididos y clasificados según áreas temáticas entre las que se encuentran las Fenomenologías de la Regla (Parte I), la Morfología de un Estado descentralizado (II), Miedo, Fantasía y Espejismo (III), los Procesos transfronterizos de la formación del Estado (IV) y finalmente las reflexiones teóricas (V).

Para esto se analiza detenidamente el hecho de que los Andes generan curiosidad alrededor del mundo debido al constante cambio que se percibe en la región. Así, se puede apreciar desde diversas perspectivas la reestructuración y el alcance de los gobiernos existentes en la zona desde incluso, el siglo pasado, tomando en cuenta aspectos sociológicos presentes en la población y su influencia en la Teoría del Estado.

Los países que han sido tomados en cuenta dentro de la obra son Colombia, con un análisis

sobre la concepción del gobierno en la relación centro-periferia y la naturalización particular de la ley considerando la problemática generada por las guerrillas dentro del territorio. También está Bolivia, donde se hace especial énfasis en las agrupaciones sociales, principalmente étnicas, cuya injerencia en el país es tan grande que redefine al Estado como pluricultural y plurinacional. Así mismo se menciona al Estado ecuatoriano, a partir de la Revolución Juliana en 1925, como un Estado unificado, teniendo un palpable nexo con la idea de una estructura institucional centralizada. Por otro lado, está el Estado peruano, hacia la década de los 50, enfrentando un periodo de gran tensión frente a las ideologías del país, teniendo a la derecha en el poder, pero con una izquierda incesable en la lucha; bajo estas condiciones se llegó a calificar al Estado bajo una teoría utilitarista, mucho más mundana y enfocada en diversas dinámicas de dominación y control debido a las contiendas políticas.

Es así como Los Andes, zona conocida a modo de un espacio diverso y de cambio constante, refleja el gran número de “teorías del Estado” que una zona en particular puede llegar a presentar. Esto se ve directamente relacionado con la complejidad de las estructuras sociales y la trayectoria histórica de cada país, datando incluso de la herencia colonial y todo lo que la conquista conllevó.



Ferdinand Müller-Rommel & Fernando Casal Bértoa (Eds.)  
**Party Politics and Democracy in Europe.**

**Essays in honour of Peter Mair**

Routledge, West European Politics Series, London, 2016, 264 páginas.

Comentario de: Ana Sofía Castellanos S. PhD (c)

Politóloga

Siegen Universität-Alemania - sofia@ascastellanos.net

184



Los editores, Ferdinand Müller-Rommel y Fernando Casal Bértoa recopilan sistemáticamente los ensayos de dieciocho académicos. El objetivo es evidenciar la vigencia del estudio sobre partidos políticos, sus recientes transformaciones y los desafíos en las democracias parlamentarias de los países europeos. Los argumentos teóricos y metodológicos de cada autor se basan en las investigaciones expuestas durante la vida académica de Peter Mair (1980-2011).

Mair, quien fue conocido como comparativista pero también partidario del estudio de caso, sostenía la tesis de que los partidos políticos están en descenso o incluso fallando principalmente por dos motivos. Primero, los ciudadanos han perdido el interés en la participación partidista. Mair observó como evidencia empírica indicadores como la disminución de la afiliación, el incremento de la volatilidad y el ausentismo electoral. Sobre esto concluyó que, los partidos ya no movilizan ciudadanos porque estos últimos prefieren actividades privadas o nuevas formas de participación y representación política en instituciones que están fuera del espectro tradicional de la política partidaria. Y segundo, los partidos se han alejado de la sociedad civil hacia el Estado. Mair explicó que estos son más dependientes

del financiamiento público para su sobrevivencia como organizaciones, y que además están sujetos a las reformas de leyes y reglamentos que determinan su organización intrapartidaria (Müller-Rommel y Casal, 2016: 4).

Los artículos que reúne este libro fueron escritos por ex investigadores y alumnos de Mair del Instituto Universitario Europeo (EUI). Los contenidos de los ensayos, además de ser un homenaje para su tutor, ponen a prueba sus hipótesis, supuestos y pronósticos. Los colaboradores examinan desde distintos marcos conceptuales y contextos socio-políticos el vínculo entre los partidos europeos (o europartidos) y las democracias de los países que integran la Unión Europea (UE). Müller-Rommel y Casal Bértoa ordenan el libro en cuatro ejes temáticos a los que consideran líneas de análisis fundamentales en los escritos académicos elaborados por Mair. Cada uno de los ensayos evidencia la aproximación metodológica comparada y el estudio de caso, empleados habitualmente por Mair en sus trabajos de investigación.

En la primera parte: (i) política nacional y comparada, se compilan cuatro artículos. El capítulo inicial realiza un mapeo conceptual de los orígenes de las instituciones de representa-

\* Ferdinand Müller-Rommel, es profesor de política comparada y director del centro de estudios de democracia en la Universidad Leuphana en Alemania, y Fernando Casal Bértoa es investigador en la Escuela de Ciencia Política y Relaciones Internacionales en la Universidad de Nottingham, Gran Bretaña.

ción europeas. Møller examina algunos aspectos del feudalismo, como elementos explicativos de la ruta hacia el capitalismo, el estado moderno y el gobierno constitucional que posteriormente dan lugar al desarrollo de los partidos políticos. Su elaboración conceptual genera argumentos importantes, útiles para comprender, desde la aproximación comparada, el desarrollo institucional europeo. Junto a este aporte, los siguientes tres artículos (Bedock, Hübscher y Wilson) analizan los estudios de caso de Irlanda e Italia. La finalidad es explicar cuál es el impacto de las reformas institucionales de los partidos políticos en la política nacional y en la participación ciudadana. Los autores conectan sus estudios con la tesis de Mair (2009) (Katz y Mair 1995) del partido cartel (*cartel party*), en cuanto a la disminución de la competencia intrapartidaria en las últimas décadas debido al desinterés de los ciudadanos (irlandeses e italianos) y sus élites.

La segunda parte: (ii) partidos políticos y sistema de partidos, como uno de los temas de análisis comparado de gran interés para Mair, recopila los aportes de Pardos-Riera, Bolleyer y Casal Bértoa. Los contenidos examinan las implicaciones de la tesis del partido del cartel sobre la posición ideológica de los partidos políticos y la competencia intrapartidaria y los patrones de estabilidad del sistema de partidos. A nivel del sistema de partidos, la primera contribución examina el grado de polarización y sus efectos en la percepción de eficacia política de los ciudadanos, y evalúa las consecuencias negativas que la falta de competencia ideológica puede tener sobre la democracia representativa.

Asimismo, a nivel de los partidos políticos, el segundo autor observa particularmente cómo estos regulan internamente los conflictos. Toma como estudio de caso el partido danés DPP (*Danish People's Party*) y el partido Pirata alemán para ilustrar y distinguir el funcionamiento de dos modelos intrapartidarios: jerárquico y no jerárquico, y dos procesos de acceso: controlado por la

elite y no controlado por la elite. Y para finalizar, el tercer artículo investiga la posibilidad de trasladar el concepto (*“traveling capacity”*) de estabilidad del sistema de partidos (grado de institucionalización) para evaluar cuáles son los factores que lo afectan en sistemas políticos post autoritarios de la región del Mar Negro<sup>1</sup> (*Black Sea*). El autor confirma que la estabilidad de este sistema es baja en sistemas políticos semi-presidenciales, con sistemas de partidos altamente fragmentados y sociopolíticamente menos arraigados.

La tercera sección de este libro: (iii) la Unión Europea, destaca la tesis de Mair sobre la conexión entre la integración europea y el desarrollo tardío del sistema de partidos a nivel nacional. Una de sus publicaciones argumenta como este proceso reforzó la tendencia, a nivel nacional, de despolitización y desvinculación popular. Mair (2010) afirmó que el Parlamento Europeo (PE) se ha convertido en una asamblea representativa importante por ser la única institución cuyos miembros son elegidos directamente por los ciudadanos. Fernandes y Willumsen discuten que los Miembros del Parlamento Europeo (MEPs) representan fuertemente a su partido nacional y sus votantes. Es así que, su rol representativo cobra más relevancia que los miembros de los Parlamentos Nacionales, porque los europartidos y las elecciones del PE se desconectan de la función de gobernar a nivel europeo dedicándose únicamente a legislar. Bressanelli añade el desarrollo ideológico de los europartidos. El autor proporciona una evaluación empírica de valores e ideas comunes expresados en los manifiestos de partidos en tres estudios de caso. Concluye, en contraste con la tesis del partido cartel, que las ideologías siguen siendo importantes para los partidos políticos y que pese a su heterogeneidad a nivel nacional, la afiliación a los europartidos no está polarizada a nivel transnacional.

<sup>1</sup> Los países que conforman esta región son: Bulgaria, Georgia, Moldova, Rumania, Rusia, Turquía y Ucrania.

185





En último lugar, Yordanova vincula su análisis al trabajo de Mair sobre el déficit democrático en la Unión Europea y analiza la calidad de la representación política en el proceso legislativo del PE. Afirma que las elecciones a nivel europeo fracasan como instrumento democrático representativo porque los MEPs no pueden vincular las preferencias políticas de los grupos sociales nacionales y sus intereses en la formulación de propuestas legislativas ni al proceso de toma de decisiones a nivel europeo, porque las políticas a este nivel están sujetas a las preferencias de los legisladores.

Finalmente, y a manera de conclusión general, la última parte del libro: (iv) el futuro de la democracia de los partidos, agrupa aportes que analizan la curiosidad académica de Mair en los gobiernos de europartidos. Para Mair la dimensión ideológica izquierda-derecha es el único paradigma que proporciona un punto de referencia estable para los votantes y los partidos, para su efectivo funcionamiento y para la legitimidad de los gobiernos en Europa a lo largo del tiempo (Müller-Rommel y Casal, 2016: 11). En esta última parte, Peters explica los impactos de las formas alternativas de participación (firmar peticiones, asistir a manifestaciones) en los partidos políticos, y cómo estos desafían la forma convencional de participación democrática (como votar y ser parte de un partido). Continúa Piccio explorando empíricamente la transformación de la definición de los partidos políticos y cómo

estos inscriben sus funciones en el marco legal europeo. Finalizan, Froio y Little profundizando argumentos sobre las consecuencias de la crisis económica en los partidos que administran los gobiernos nacionales, y como estos gobiernos han sido debilitados por restricciones de políticas derivadas de instituciones supranacionales.

En suma, el contenido de cada uno de los apartados de esta obra representa una contribución valiosa y única al estudio de los partidos políticos en las democracias parlamentarias europeas. Al mismo tiempo su contenido es novedoso por dos razones. La primera por la organización estructural, que ubica temáticamente las líneas sustanciales de investigación de Mair. Y la segunda, que si bien presenta un esfuerzo investigativo para examinar, a partir de estudios originales, exclusivamente las teorías de Mair, los contenidos de los ensayos no prosiguen una secuencia concatenada o coordinada de argumentos explicativos de dichas tesis; sin embargo, actualizan su análisis y estudio. En definitiva, desarrollar las contribuciones académicas de Peter Mair y la tentativa de objetar, confirmar o modificar sus diagnósticos, representa una tarea académica que merece el debate de científicos políticos a nivel mundial. Al mismo tiempo este libro incorpora un ejercicio teórico y metodológico que evidencia la importancia desde la política comparada y la necesidad de rigurosidad en este ámbito de investigación en otras regiones como por ejemplo la región de América Latina.



## Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales: Revista de Investigación Universidad de Las Américas (UDLA)

Comentario de: Fernando Chamorro Garcés  
Universidad Central del Ecuador

El número 5 de “Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales: Revista de Investigación” de la Universidad de Las Américas se presenta en dos partes: la primera con tres valiosos temas sobre la mujer y la segunda, de temática abierta, con tres artículos: uno sobre el cumplimiento y limitaciones de las normas de la Corte Penal Internacional, un segundo sobre las relaciones internacionales y los gobiernos locales y otro sobre el caudillismo.

El primero artículo en el tema de género es autoría de Ana Sofía Castellanos y Camila Ulloa, donde se analiza la representación política y actuación de las mujeres en la legislatura entre 1941 y 2014. Basadas en una amplia investigación documental, y mediante datos tomados de los archivos y biblioteca de la Asamblea Nacional, las autoras examinan la situación e iniciativas de las mujeres en el parlamento ecuatoriano. Se constata el progreso numérico de la representación femenina, pues desde 1941 en que se designó a Matilde Hidalgo de Prócel como primera y única legisladora, hasta 2013, en que la representación femenina fue del 58 % de asambleístas, debemos admitir un cambio significativo.

Sin embargo, esta realidad es reciente, pues en 1996, esto es solamente hace veinte años, el

\* Docente de la Universidad Central del Ecuador y Representante de Unión Latina en el Ecuador.

Congreso Nacional tenía un 95% de hombres y solamente el 5 % de mujeres. Al referirse a la calidad de su actuación, concluyen las autoras que en este último período, “*la participación propositiva de proyectos de ley desde las mujeres, es mínima... a pesar de que son mujeres las que detentan el cargo de la presidencia y vicepresidencias de la institución*”, y... “*seis de las trece Comisiones Permanentes son presididas por mujeres*”.

Otra de sus reflexiones se orienta a la actitud que asumen frente a proyectos de ley que tengan contenido de género, con especial referencia a los derechos sexuales y reproductivos. Así señalan: “*Una visión exclusivamente moralista de los derechos sexuales y reproductivos que castigan la libertad y la igualdad como principios éticos de las relaciones de género se ha impuesto en los procesos de reforma legal y vetado la Ley de Salud Sexual y Reproductiva, limitando las reformas penales; discriminando la homosexualidad femenina y masculina y reproduciendo comportamientos machistas y homofóbicos*”. Muchos más datos, producto de una exhaustiva investigación, completan este trabajo. Se trata, en suma, de un importante y novedoso artículo donde se refleja que la sola presencia numérica de la mujer en la legislatura no garantiza la incorporación de normas que conduzcan al progreso de su condición en la sociedad.

Un segundo artículo trata de “*Género y segregación ocupacional*”, y ha sido elaborado por



María Espinosa y María Paz Jervis. En él se presenta la situación de la mujer en el trabajo y las segregaciones que se producen cuando se trata de encomendarle funciones de dirección, que están mayoritariamente destinadas a hombres. Como señalan las autoras, este no es un fenómeno exclusivamente ecuatoriano pues pocos países del mundo han logrado un equilibrio en esta materia. El estudio es original, pues incluye informaciones de tres universidades de Quito para concluir que las mujeres “*escogen mayoritariamente carreras que están relacionadas a las tareas de cuidado, como la educación, nutrición o enfermería; se ve también una inclinación hacia carreras que requieren de habilidades blandas como comunicación organizacional o psicología*”. Esto se refleja más adelante en el mercado laboral, donde se producen discriminaciones tanto al interior del trabajo como en relación con las tareas que se les encomienda.

El menosprecio a las mujeres resulta ser un fenómeno presente en muchas sociedades. Basta ver lo que ocurre ahora mismo en la campaña política de Estados Unidos o en nuestro propio país, donde importantes personajes públicos no tienen empacho en ofender a la mujer, menospreciarla o señalar que solamente puede ejercer tareas secundarias. A ese respecto, la insólita sugerencia hecha contra una importante dirigente política ecuatoriana de que dedique su tiempo al “*maquillaje*” antes que a “*la economía*”, es una muestra reciente de los prejuicios que persisten sobre este tema.

El tercero y último artículo presenta un estudio de caso sobre *el acoso sexual a la mujer en el sistema de transporte público de Quito*, cuya autora es Daniela Chacón. Sobre la base de estadísticas de la *Primera Encuesta de Violencia de Género* realizada por el INEC en 2011, se demuestra que el 60,6 % de mujeres del Ecuador sufrió algún tipo de violencia de género. En lo que se refiere a Quito, se halla que el maltrato a las mujeres se produce fuera del hogar en un 43% de casos denunciados. Con datos sobre la situación de países como Argentina, Chile y

Perú se determina que persiste una “*concepción machista del cuidado de la mujer*” que pone más énfasis en su presunta fragilidad antes que en el respeto de su dignidad.

Otro de los asuntos que trata este artículo es el relacionado con el programa “*Cuéntame*” de política pública para erradicar la violencia sexual. Se registran los diversos logros de dicho servicio y los mecanismos utilizados para conseguirlo. Sin embargo, también se destacan sus dificultades, pues no existe una cultura que estimule la denuncia de estos hechos. El contenido de este artículo es de gran interés para la ciudad y sus conclusiones bien podrían servir como referente a otras ciudades del país.

Los tres temas tratados en la parte denominada de “*temática abierta*” son pertinentes y actuales. El primero, de Juan José Alencastro parte de una fundamentada reflexión sobre las limitaciones de la Corte Penal Internacional en cuanto se refiere a la búsqueda, juzgamiento y punición de personas involucradas en los delitos que se someten a su conocimiento. A partir del caso de Libia cuyo gobierno mantuvo “*una política de Estado diseñada a impedir y reprimir las manifestaciones civiles contra el régimen de Muamar Gadafi*”, y pese a las disposiciones del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas cuya Resolución 1970, aprobada por unanimidad en febrero de 2011 condenó la actuación del gobierno contra las protestas populares y autorizó a la Corte Penal Internacional a investigar posibles violaciones de derechos humanos, el fiscal de dicha Corte se vio impedido de actuar, pues las autoridades libias adujeron la competencia subsidiaria de la Corte Penal Internacional. A ese respecto el autor relaciona este caso con las actuaciones de los tribunales especiales de Nuremberg y Tokio, así como los de Yugoslavia y Ruanda que si permitieron el juzgamiento y sanción de los culpables.

Un segundo artículo titulado “*Relaciones internacionales y gobiernos locales: discusión desde los*

*actores internacionales y la política exterior*” ha sido elaborado por Edgar Alberto Zamora. En él se analiza la tendencia a la participación de los gobiernos locales en asuntos relacionados con la política exterior, tema que tradicionalmente ha sido prerrogativa propia del Estado. Esta tendencia, calificada por algunos autores de “*microdiplomacia*” o “*para diplomacia*”, se manifiesta como una suerte de desafío al poder central del Estado como actor único de las relaciones internacionales.

Mediante un amplio estudio bibliográfico el autor señala la dificultad de “*salir del marco del estado, ya que históricamente la política exterior ha sido prerrogativa de éste; idea afianzada a través de la lógica del interés nacional y las relaciones estratégicas de poder*”, sin embargo se admite que, más allá del marco conceptual, la *paradiplomacia* es una práctica extendida en el mundo entero. Por ello concluye el autor que los “*gobiernos no centrales*” “*si pueden llegar a desarrollar una especie de política exterior del estado local, pues dicha política no desafía necesariamente las prerrogativas del Estado nacional*”.

El sugestivo e interesante artículo de Andrés Gómez Polanco titulado “*El caudillo institucional*” propone “*desafiar y provocar un debate profundo que desacralice el concepto de institucionalidad democrática, y legitime la funcionalidad de ciertos tipos de caudillismo en la construcción de sistemas políticos democráticos*”. Mediante este análisis trata de responder una interrogante fundamental:

*¿Es posible la construcción de un sistema político democrático en el Ecuador a partir de una simbiosis entre las instituciones y el caudillismo?* Su reflexión le conduce a caracterizar el populismo, fenómeno tan presente en nuestra vida política, a cuyo respecto indica que: “*si bien todo populista es un caudillo por la preeminencia de su liderazgo personalista, no se puede aseverar que todo caudillo es populista*”.

Su investigación le permite concluir que en el Ecuador “*la preeminencia de los caudillos ha sido una característica histórica e intrínseca de su sistema político*”, con pocos períodos en que logró instaurarse un moderno sistema de partidos políticos. La historia política ecuatoriana, señala el autor, ha estado marcada por caudillos militares o civiles. Así menciona a Juan José Flores, José María Urbina, García Moreno, Ignacio de Veintimilla, Eloy Alfaro y Leonidas Plaza.

Más adelante el velasquismo marca una época en la historia política ecuatoriana y, si bien los 28 años transcurridos desde el retorno a la democracia, entre 1979 y 2007, lograron que se instaura un sistema de partidos políticos que debía permitir la construcción de instituciones democráticas, “*esa propuesta fracasó, debido a la hegemonía de los caudillismos partidocráticos, ya que a falta de un caudillo populista alrededor del cual girara todo el sistema político, cada partido se convirtió en un feudo caudillista que terminó colapsando un sistema político y la representación fue monopolizada por los liderazgos de las organizaciones políticas*”.

A criterio del autor este último período, que comienza en 2007 “*implanta una refundación institucional y constitucional del sistema político ecuatoriano a través de un liderazgo caudillista anti-institucional que hegemoniza las instituciones democráticas bajo su liderazgo*”. El contenido de este nuevo número de la revista es sumamente actual y novedoso. Sus autores consiguen presentarnos diversos temas sustentados en rigurosa investigación y hacerlos amenos gracias a su original manera de abordarlos. De esta manera se cumple uno de los principios básicos del quehacer universitario, cual es el de producir nuevas ideas, suscitar reflexiones y contribuir al desarrollo del pensamiento con maneras originales de enfocar los fenómenos sociales y políticos.





## 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. Ponemos énfasis al tratamiento de bibliografía politológica reciente y relevante.

# Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales

## Revista de Investigación

Vol. 5  
Núm. 5

---

Nota editorial

*Nathan A. Sears*

---

**Las mujeres en el escenario socio-político ecuatoriano**

Representación política de las mujeres a nivel legislativo en Ecuador: un análisis entorno a la promoción de los derechos de la mujer desde 1941 a 2014

*Ana Sofía Castellanos y Camilla Ulloa*

Género y segregación ocupacional

*María Elena Espinosa y María-Paz Jervis*

---

Políticas públicas para erradicar el acoso sexual en espacios públicos: el caso del sistema de transporte público en Quito

*Daniela Chacón Arias*

---

Otros temas

Surrender of Suspects to the International Criminal Court: The Case of Libya

*Juan José Alencastro Moya*

El caudillo institucional

*Andrés Gomez Polanco*

Relaciones internacionales y gobiernos locales: discusiones desde los actores internacionales y la política exterior

*Edgar Alberto Zamora Aviles*

---

