Yusuke Murakami
Enrique Peruzzotti
(coordinadores)

América Latina en la encrucijada: coyunturas cíclicas y cambios políticos

COLECCIÓN BIBLIOTECA

Universidad Veracruzana

Esta obra se encuentra disponible en Acceso Abierto
para copiarse, distribuirse y transmitirse con propósitos no comerciales.
Todas las formas de reproducción, adaptación y/o traducción por medios mecánicos
o electrónicos deberán indicar como fuente de origen a la obra y su(s) autor(es).
Se debe obtener autorización de la Universidad Veracruzana
para cualquier uso comercial.
La persona o institución que distorsione, mutile o modifique el contenido de la obra será
responsable por las acciones legales que genere e indemnizará
a la Universidad Veracruzana por cualquier obligación que surja
conforme a la legislación aplicable.

Encuentra más libros en Acceso Abierto en:
http://bit.ly/EditorialUVAccesoAbierto

AMÉRICA LATINA EN LA ENCRUCIJADA:

Coyunturas cíclicas y cambios políticos recientes (2010-2020)

COLECCIÓN BIBLIOTECA

UNIVERSIDAD VERACRUZANA

Sara Ladrón de Guevara

RECTORA

María Magdalena Hernández Alarcón

SECRETARIA ACADÉMICA

Salvador Tapia Spinoso

SECRETARIO DE ADMINISTRACIÓN Y FINANZAS

Octavio Ochoa Contreras

SECRETARIO DE DESARROLLO INSTITUCIONAL

Édgar García Valencia

DIRECTOR EDITORIAL

AMÉRICA LATINA EN LA ENCRUCIJADA:

Coyunturas cíclicas y cambios políticos recientes (2010-2020)

Coordinadores

YUSUKE MURAKAMI

ENRIQUE PERUZZOTTI

Universidad Veracruzana

Dirección Editorial

Diseño de colección: Aída Pozos Villanueva
Maquetación y gráfico de forros: Jorge Cerón R.

Clasificación LC:	F1414.3 A423 2021
Clasif. Dewey:	980.03
Título:	América Latina en la encrucijada : coyunturas cíclicas y cambios políticos recientes (2010-2020) / coordinadores, Yusuke Murakami, Enrique Peruzzotti.
Edición:	Primera edición.
Pie de imprenta:	Xalapa, Veracruz, México : Universidad Veracruzana, Dirección Editorial, 2021.
Descripción física:	416 páginas : ilustraciones ; 21 cm.
Serie:	(Colección Biblioteca)
Nota:	Incluye bibliografías
ISBN:	9786075029405
Materias:	América Latina--Política y gobierno--Siglo XXI. Democracia--América Latina. Elecciones--Historia--América Latina--Siglo XXI.
Autores relacionados:	Murakami, Yusuke, 1964- Peruzzotti, Enrique.

DGBUV 2021/27

Primera edición, agosto de 2021

D. R. © Universidad Veracruzana
Dirección Editorial
Nogueira núm. 7, Centro, CP 91000
Xalapa, Veracruz, México
Tels. 228 818 59 80; 228 818 13 88
direccioneditorial@uv.mx
https://www.uv.mx/editorial

ISBN: 978-607-502-940-5

DOI: 10.25009/uv.2574.1585

Impreso en México
Printed in Mexico

FIN DE TRES CICLOS Y EL COMIENZO ¿DE QUÉ?

Yusuke Murakami y Enrique Peruzzotti

Este libro es una colección de análisis y reflexiones de un grupo de prestigiosos colegas japoneses y latinoamericanos acerca de la coyuntura política de la región de América Latina, a partir del análisis de diez casos nacionales: Argentina, Brasil, Bolivia, Chile, Colombia, Ecuador, México, Perú, Uruguay, y Venezuela. En cuanto al período que abarca, el libro se concentra en los desarrollos que tuvieron lugar durante esta última década (2010-2020), previo al brote de la pandemia del Covid-19. El lente que guía el presente análisis es el de interrogarse acerca de las dinámicas económicas y políticas en un contexto de bajo crecimiento de la economía mundial y regional, que contrasta fuertemente con dos períodos anteriores, el de las reformas neoliberales y el del auge de materias primas (*commodities boom*). ¿Cuáles son los rasgos que distinguen a la década en cuestión? ¿Qué continuidades y rupturas se pueden observar entre el período que abarca este libro respecto a los períodos en los que tuvieron lugar las reformas de mercado y el *boom* de *commodities*? ¿Cuáles serían los rasgos distintivos de este momento? ¿Es apropiado hablar de una transición hacia un nuevo momento posneoliberal? Estas son algunas de las inquietudes alrededor de las cuales se organiza esta introducción.

LA "COYUNTURA CRÍTICA" DE DOS TRANSICIONES, LA ÉPOCA NEOLIBERAL Y LA POSNEOLIBERAL EN AMÉRICA LATINA

En un período relativamente corto de tiempo, unas pocas décadas, el escenario político y económico de América Latina sufrió profundas transformaciones. En primer lugar, América Latina juega un papel pro-

tagónico en la denominada tercera ola de democratización, proceso que en la región va a adquirir dimensiones continentales (Huntington 1991: 24; Peruzzotti 2017). En segundo lugar, se produce una reorientación de las políticas económicas inspiradas en los preceptos del neoliberalismo que dio lugar a un cambio de la matriz "Estadocéntrica" a una "mercadocéntrica" (Garretón 2003; Kingston 2011; Munck 2013).

La transición a la democracia –principalmente la transferencia de poder de los militares a autoridades civiles electas– se inició a finales de la década de los setenta. Si en 1975, de los 20 países de la región solo 3 eran democracias consolidadas (Colombia, Costa Rica y Venezuela), para el final del proceso de transiciones, dos décadas más tarde, la ecuación se había revertido: sólo Cuba y México permanecían como ejemplos de autoritarismo. La ola democratizante regional se inició en la República Dominicana (1978), para continuar en Ecuador (1979) y Perú (1980). A ellos los siguieron Bolivia y Honduras (1982), Argentina (1983) y El Salvador (1984), Brasil (1985),[1] Paraguay y Uruguay (1985), Guatemala (1986) y Panamá (1989).[2] Chile lo logró en 1990, mientras en Nicaragua, en el mismo año, terminó también el régimen no democrático originado en la revolución sandinista de 1979. En México la democratización se concretó en el 2000, con la derrota electoral del PRI que permitió la llegada a la presidencia, por primera vez en 71 años, del candidato de un partido opositor. El caso de Haití presentó diversos retrocesos.[3] Si el movimiento hacia la democracia era de naturaleza glo-

1 Brasil experimentó la transición a la democracia en 1985. Sin embargo, la influencia pública de los militares en la política se mantuvo hasta el año 1990. Hasta este año, por ejemplo, los jefes de las Fuerzas Armadas fueron miembros del gabinete ministerial.

2 El presidente democráticamente elegido logró asumir el cargo en 1989, después de que los Estados Unidos invadió el país centroamericano para capturar a Antonio Noriega, quien no había reconocido el resultado del proceso electoral del mismo año.

3 Haití tuvo en el año 1990 el primer proceso electoral democrático en su historia, pero al año siguiente se dio el golpe de Estado, y recién en 1994 el presidente democrático retornó al poder. En 1996 subió al poder otro presidente elegido democráticamente, pero la convulsión política impidió la realización de la elección congresal prevista para 1999, dejando así al país en un estado de inconstitucionalidad. En 2000 se celebró otro proceso electoral y al año siguiente otro presidente tomó posesión. Sin embargo, la oposición no reconoció la legitimidad de dicho proceso, y el

bal, en pocas regiones, salvo Europa, este asumió una dimensión verdaderamente continental (Peruzzotti 2017).

Paralelamente, se produce otra transición en el área económica hacia una economía más abierta, gracias a la implementación de reformas de mercado, lo que suponía un dramático corte con los preceptos estatistas y proteccionistas que habían caracterizado a las políticas económicas de buena parte de los países de la región. Esta reorientación era en parte el corolario inevitable de la larga agonía del modelo de desarrollo "Estado-céntrico" que, desde aproximadamente 1930, había caracterizado las dinámicas económicas de la región, y cuyo exponente más notorio eran las políticas que promueven el proceso de industrialización por sustitución de importaciones (ISI) (Cavarozzi 1986; O´Donnell 1979).[4] Esa doble transición puede pensarse en términos de una nueva "coyuntura crítica" en la que un ciclo histórico llega a su fin, dando nacimiento a una nueva etapa (Collier y Collier 1991: 27; Roberts 2014).

La matriz "Estadocéntrica" fue el eje para el intento de conformar un "Estado-nación" más inclusivo política y socialmente. El denominado período oligárquico se organizaba alrededor del control político por un grupo de notables y por políticas económicas de apertura comercial que resultaron en una notable expansión de las exportaciones de

país vivió una nueva situación caótica, que condujo a la intervención de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) en 2004. Bajo la custodia de la ONU, se llevaron a cabo las elecciones presidenciales y congresales en 2006, y luego se dieron dos sucesiones de mando presidencial sin interrupción no democrática, pese a una u otra dificultad político-social.

4 Después de la transición a la democracia, América Latina ha registrado pocos y excepcionales casos de cambio de gobierno no democrático o inconstitucional, a diferencia de la tendencia regional de hasta la década de los años setenta. Se trata de "mantenimiento" o "sostenimiento" de la democracia. Esto se debe al hecho de que la gran mayoría de la izquierda abandonó la línea de una revolución por vía de la lucha armada, y optó por el camino legal de la competencia electoral para conquistar el poder, mientras que la derecha dejó de acudir a los militares para defenderse, dada la medida de "moderación" de la izquierda. No obstante, debemos tener presente que el "mantenimiento" o "sostenimiento" de la democracia no conlleva su "consolidación" (Linz y Stepan 1996). Son temas totalmente diferentes.

productos primarios a Europa y los Estados Unidos. Contra dicha oligarquía emergieron las clases medias y sectores populares que emprendieron el proceso de expansión del "Estado-nación", poniendo en marcha una era marcada por la incorporación de las masas a la vida política con el objetivo de avanzar una agenda de reformas sociales y económicas. Lo anterior supuso una transición de un sistema de una política de notables a otro de una política de masas estructurada alrededor de partidos políticos y sindicatos que representaban a los sectores medios y populares.

Los cambios políticos vinieron acompañados por una reorientación del modelo de desarrollo hacia el mercado doméstico y la promoción industrial. Se conforma una matriz "Estadocéntrica" en la que el Estado adquiere centralidad como responsable de dirigir el proceso de desarrollo económico mediante la industrialización por la sustitución de importaciones (ISI). Adicionalmente, el Estado asumiría también un rol de mayor envergadura en los aspectos socioculturales con miras a la "integración nacional". Estos procesos de incorporación no necesariamente estuvieron acompañados de procesos de consolidación democrática, sino que fueron llevados a cabo por distintas vías, incluyendo el autoritarismo militar. [5]

Si en 1930 se constituye una primera coyuntura crítica, los años ochenta darán lugar a una segunda "coyuntura crítica". Esta coyuntura está marcada, en primer lugar, por el agotamiento de la ISI y por los límites del modelo de gestión "Estado-céntrico", que se hacen patentes

5 En los años de la primera "coyuntura crítica" (entre la década de 1930 y el decenio de 1970), sólo fueron cinco países donde el régimen democrático duró por más de treinta años (y en dos casos ha durado hasta el momento): Costa Rica (de 1948 hasta ahora), Colombia (de 1958 hasta ahora), Chile (de 1932 a 1973), Uruguay (de 1942 a 1973), y Venezuela (de 1958 a 1998). Respecto de Colombia, debemos señalar su excepcionalidad expresada en la durabilidad de un régimen democrático que opera en un contexto social marcado por la violencia doméstica y la presencia de movimientos insurreccionales. Entre los países anotados, Costa Rica es el único país latinoamericano donde un régimen democrático ha durado sin interrupción institucional por más de medio siglo y continúa hasta hoy en día.

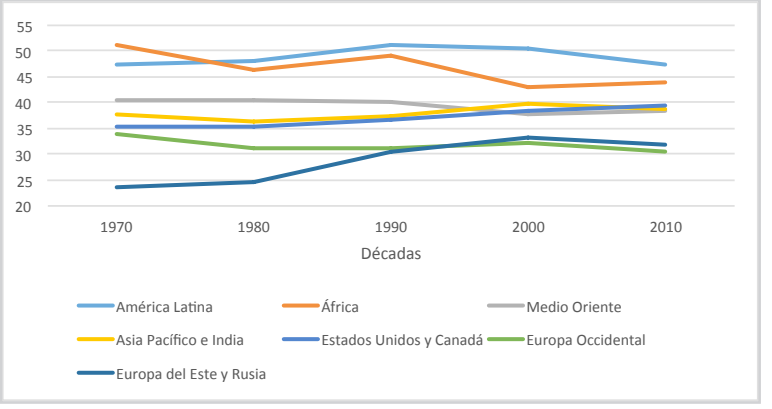
a mediados de la década de los setenta (O´Donnell 1979). Luego de saturar el mercado interno, el proceso de industrialización por sustitución de importaciones encontró un cuello de botella, en parte por limitaciones intrínsecas al modelo, en parte por la estrechez de mercados domésticos en sociedades marcadas por profundas desigualdades sociales. La deuda externa fue un instrumento para superar la escasez del capital interno y responder a las diversas demandas de consumo de los sectores medios y bajos, pero ese modelo mostró sus limitaciones con las repetidas crisis de deuda e hiperinflación que afectaron a diversos países de la región.

De cara a las dificultades que habían generado los esfuerzos por sostener el modelo de desarrollo ISI, los países latinoamericanos optaron por seguir la receta del neoliberalismo, que promovía el reemplazo de la matriz "Estadocéntrica" por una "mercadocéntrica". Lo anterior demandó políticas de ajuste e intentos por lograr cierto ordenamiento macroeconómico, lo que introdujo una constante preocupación por lograr un equilibrio fiscal vía la reducción del presupuesto público, los subsidios al sector productivo y las políticas de bienestar. La intervención y control del Estado en el mercado fue disminuida para priorizar la inversión privada del capital extranjero y nacional, que fue muchas veces incentivada con una agresiva política de privatizaciones. Con estas y otras medidas, el rol y tamaño del Estado fueron significativamente reducidos.[6] Como resultado, muchas de estas economías pudieron sortear las crisis hiperinflacionarias o reducir la inflación y estabilizar la economía. A mediados de 1990 casi todos los países latinoamericanos registraron una inflación anual de un dígito, recuperando el crecimiento económico.

6 Como veremos más adelante en nuestro análisis, los momentos de iniciación de la transición a la democracia y la introducción del neoliberalismo son diferentes de un país a otro. Mientras en algunos países la primera adelantó a la segunda (Argentina), en otros las reformas neoliberales fueron impulsadas antes de la transición a la democracia (Chile).

Sin embargo, el neoliberalismo no dio resultados positivos a nivel microeconómico ni logró cambios estructurales significativos. Después de la introducción de la línea neoliberal, por ejemplo, el índice Gini tendió a empeorar en términos generales. Alrededor del año 2000 América Latina constituía la región con la mayor brecha entre los del mayor ingreso y los del menor en el mundo, como muestra el índice de Gini (Gráfica 1). El neoliberalismo tampoco mejoró los índices de la informalidad, desempleo y subempleo; ni cambió sustancialmente la estructura dual de muchas de esas economías.

Gráfica 1. Índice de Gini por áreas del mundo y décadas



Fuente: Elaboración propia basada en UNU, 2020.

Nota: 1 es el estado perfectamente igual y 100 es el estado totalmente desigual. Las cifras son los promedios de los países agrupados en cada área del mundo. Respecto de la década de 2010, están calculadas las cifras de 2010 a 2015.

Una vez superada la inestabilidad económica simbolizada por la hiperinflación y la volatilidad del tipo de cambio, la población dirigió su atención a la desigualdad, el desempleo, la pobreza, el bajo poder adquisitivo de los sueldos, etc.; es decir, a considerar problemas macroeconómicos y estructurales que no solamente no se habían solucionado sino en muchos casos habían empeorado. Las dos crisis económicas interna-

cionales de la segunda mitad de la década de los noventa tuvieron fuerte impacto en las economías de la región y desataron una ola de críticas contra las recetas neoliberales.

Los partidos y líderes populistas o de izquierda que habían expresado su rechazo a las políticas neoliberales llegaron al poder, inaugurando una ola que fue respectivamente referida como de "izquierdización", "giro a la izquierda" o "marea rosada" (Cameron y Hershberg 2010; Castañeda y Morales 2008; Flores-Macías 2012; Levitsky y Roberts 2011; Weyland, Madrid y Hunter 2010).[7] América Latina se encaminaba hacia una reorientación del modelo económico y las políticas públicas que, si bien anunciaba el declive ideológico de las ideas neoliberales, no las haría desaparecer por completo. Se iniciaba entonces una era posneoliberal[8] en la que la agenda pública se reorienta hacia cuestiones como el combate contra la pobreza y la desigualdad, la lucha contra el desempleo o mejoras salariales.

El universo de gobiernos de izquierda o populistas era bastante diverso: básicamente se pueden distinguir dos corrientes en su interior. En primer lugar, una corriente "radical" o "populista", que busca poner fin con las políticas neoliberales y retornar a la matriz "Estadocéntrica" y el modelo ISI. En segundo lugar, una posición "moderada" (o de "centroizquierda"), que mantiene una preocupación por el equilibrio de la macroeconomía y, por lo tanto, no está dispuesta a dar un giro de 180

7 Aquí la izquierda es un concepto relativo, vale decir, se define de acuerdo con la posición y distancia respecto del neoliberalismo. Alain Touraine cuestiona este tipo de concepto, preguntándose: "¿existe una izquierda en América Latina?" En comparación con Europa, el sociólogo francés argumentó que, con la excepción de Chile, en América Latina no se había desarrollado una socialdemocracia que garantice verdaderamente los derechos de los trabajadores dentro del marco institucional de la democracia; tampoco los gobiernos supuestamente de izquierda de este siglo habían emprendido reformas para superar sustancial y radicalmente el problema fundamental de desigualdad (Touraine 2005). De este modo, Touraine propuso el concepto "absoluto" de izquierda.

8 Aquí la palabra "posneoliberalismo" no significa que el neoliberalismo ya haya desaparecido totalmente de América Latina, sino que su etapa de auge o su momento más fuerte, dominante o culminante, pasó sin desaparecer totalmente. Esta manera de usar el prefijo se debe a la "post-democracy" de Crouch (2004).

grados en la política económica, aunque demuestra un mayor compromiso con la promoción y expansión de políticas sociales y asistenciales para atender las agendas socioeconómicas, como la desigualdad y la pobreza. La Venezuela chavista, el Ecuador de Correa, Bolivia de Morales, y Nicaragua de Ortega son ejemplos de la primera categoría. El Brasil del Partido de los Trabajadores, el Uruguay bajo las distintas gestiones presidenciales del Frente Amplio, así como Chile bajo los gobiernos de la Coalición (particularmente el gobierno de Michelle Bachelet) del segundo grupo. La Argentina del kirchnerismo constituye el caso intermedio entre la primera y la segunda categoría. Existe un grupo de países, como México, Colombia y Perú, donde se mantiene la línea económica neoliberal. México, junto con varios países de América Central y del Caribe se incorporaron a la cadena de producción de los Estados Unidos.

El giro a la izquierda o marea rosa, que había contado con el viento de cola del *boom* de las *commodities,* y de una notable expansión de la economía global traccionada por el crecimiento de la economía de China, enfrentará –una vez terminada esta coyuntura económicamente auspiciosa– sus propias limitaciones y contradicciones. En ciertos casos, como en el de la Venezuela de Maduro, la crisis adquiere ribetes dramáticos. La penosa situación de Venezuela en estos días ejemplifica la distancia que existía entre la pomposa retórica oficial del populismo radical y su proyecto de socialismo del siglo XXI, y la dramática situación económica y social (Flores-Macías 2012; Levitsky and Roberts 2011).

Es con ese mosaico de situaciones que la región ingresa al nuevo siglo, caracterizado por el fin de la fulgurante expansión de la economía capitalista global. A partir de 2014, la economía mundial comenzó a ralentizarse, dando nacimiento a una segunda fase de la etapa posneoliberal. Al entrar la economía mundial en una fase de bajo crecimiento, los países de América Latina experimentaron una notable desaceleración de su crecimiento económico, que obligó a reducir los altos niveles de gasto fiscal que habían marcado la gestión de los gobiernos de izquierda. Esta nueva situación, sumada a los problemas de gestión,

corrupción e inseguridad que enfrentan esas administraciones (Latinobarómetro 2010-2018), produjo un realineamiento electoral en muchos países (Argentina, Brasil, Bolivia, Chile, Ecuador, Uruguay) hacia gobiernos de derecha o centroderecha. Pero hasta el presente, la derecha tampoco ha podido responder adecuadamente a los problemas socioeconómicos generados por economías que exhiben bajas tasas de crecimiento, lo que en varios casos se tradujo en situaciones de malestar social o incluso, en derrotas electorales que implican el retorno de los gobiernos de izquierda, como sucedió en Argentina en 2019 tras la derrota electoral del presidente Mauricio Macri frente a la fórmula de Alberto Fernández/Cristina Fernández de Kirchner, y en Bolivia en 2020, donde las elecciones llevaron al retorno del Movimiento al Socialismo (MAS) al gobierno. Por otra parte, también se observan cambios en los países que han mantenido persistentemente el neoliberalismo, como es el caso de México, donde la izquierda subió al poder, aunque habrá que ver si eso supone una reorientación significativa del modelo económico. También en Colombia la izquierda ha ido incrementando fuerza a nivel subnacional.

LA POLÍTICA DE PARTIDOS POLÍTICOS EN LA ETAPA NEOLIBERAL Y POSNEOLIBERAL

¿Qué política se ha desarrollado en América Latina desde la etapa neoliberal hasta la posneoliberal? Para responder a esta pregunta, analizamos la dinámica política enfocándonos en el sistema de partidos políticos.[9] Nuestra atención a los partidos políticos se debe al hecho de que un objetivo central de las transiciones era consolidar un sistema

9 En este análisis consideramos partidos políticos a todas las agrupaciones –que se llamen a sí mismas "partido" o "movimiento", independientemente de su autodenominación de una forma u otra– con aspiración a ocupar cargos públicos por medio de las urnas. Se trata de una definición operacional. Asimismo, a cualquier alianza o coalición de más de un partido político, tal como lo hace Mainwaring y Torcal (2006: 222 [nota 4]).

político basado en elecciones libres y regulares que instalaran a los partidos políticos como el nuevo eje estructurador de la vida democrática (Portantiero 1988). Lo anterior no es una tarea fácil en una región donde ese intento fracasó la mayor parte de las veces durante la segunda ola de democratización, y en donde los reclamos sociales, así como las movilizaciones y protestas que los acompañan, adquieren, en muchos casos, una gran intensidad, y en varios otros han generado escenarios de ingobernabilidad. El que el sistema de partidos pueda procesar institucionalmente esos reclamos constituye un verdadero desafío, y es quizá uno de los problemas centrales que enfrentan los regímenes de la región.[10] El colapso de sistemas partidarios, como aconteció en Perú y en Venezuela, o el colapso parcial que tuvo lugar en la Argentina de 2001, no son sino muestras de las dificultades y riesgos que confronta esa tarea.

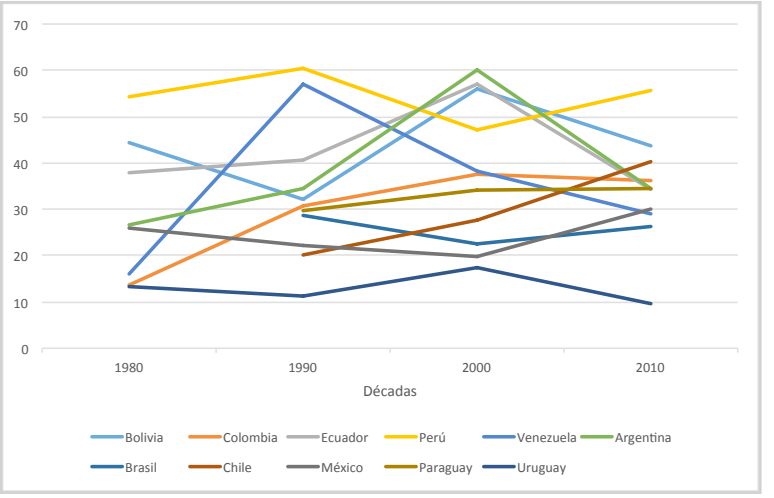
Cuando vemos la dinámica de los partidos políticos entre la etapa neoliberal y la posneoliberal, particularmente entre la década de los noventa y el decenio a partir de 2000, llaman la atención las diferencias subregionales. Por un lado, los países de Sudamérica y México –vale decir, cinco países de industrialización temprana de América Latina (Argentina, Brasil, Chile, México y Uruguay),[11] los cinco países andinos (Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela), y un país del Cono Sur (Paraguay)– se caracterizan por la inestabilidad del sistema de partidos

10 El argumento de esta y la siguiente sección es el mismo que Murakami (2013: 17-47). El análisis con más detalle se puede consultar en el artículo citado. Roberts (2014) presenta un análisis similar a nuestro argumento. La diferencia radica en que nuestro argumento presta mayor atención a las condiciones del proceso de dinámica cambiante de la política y sistema de partidos políticos, y da más importancia al aspecto que constituyó el punto de quiebre entre la estabilización o desestabilización del sistema de partidos políticos, que condujo a la subida al poder de la izquierda moderada o la radical, respectivamente; mientras Roberts analiza la dínamica desde el punto de vista del impacto de la reforma neoliberal en la alineación programática de los sistemas de partidos políticos, vale decir, el eje entre la derecha y la izquierda.

11 Estos cinco países son los que emprendieron la industrialización por sustitución de importaciones en la etapa más temprana (entre las décadas de los años veinte y cuarenta) que otros países latinoamericanos, y constituyeron el grupo de los países que alcanzaron al mayor nivel de industrialización en la región de la década de los setenta (Thorp 1998).

(Gráfica 2). Por otro lado, más de la mitad de los países centroamericanos y del Caribe exhibieron, en contraste, un patrón de estabilidad partidaria (Gráfica 3).[12]

Gráfica 2. Volatilidad electoral (Sudamérica y México)



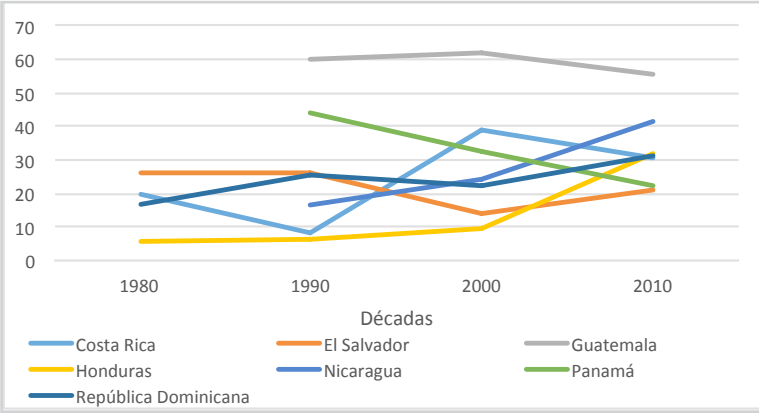
Fuente: Elaboración propia basada en los datos publicados en las páginas web de autoridades electorales de cada país.

Nota: Las cifras son los promedios de los índices de volatilidad electoral de las elecciones presidenciales y del congreso (de la cámara de diputados en el caso de sistemas bicamerales).

Esta diferencia radica en la del grado de influencia de los Estados Unidos. En Centroamérica y el Caribe la superpotencia tenía históricamente fuerte influencia –mayor y más directa que en Sudamérica–, y en las últimas décadas del siglo xx su presencia aumentó aún más debido a la situación conflictiva cada vez más intensa en Centroamérica, especialmente en Guatemala, Nicaragua y El Salvador, a partir de la década de los setenta. La conflictividad fue desatada entre agrupaciones

12 En este trabajo se interpreta que el sistema de partidos políticos de un país es estable en caso de que el índice de volatilidad electoral sea de menos de 30, es decir, comparable al nivel de las democracias de Europa Occidental y la de Estados Unidos de la segunda mitad del siglo xx. Los casos que registran un índice mayor a 30 se considerarán inestables.

Gráfica 3. Volatilidad electoral (Centroamérica y el Caribe)



Fuente: Elaboración propia basada en los datos publicados en las páginas web de autoridades electorales de cada país.

Nota: Las cifras son los promedios de los índices de volatilidad electoral de las elecciones presidenciales y del congreso (de la cámara de diputados en el caso de sistemas bicamerales).

armadas que propugnaban una revolución, inspirada en el modelo cubano, y las fuerzas conservadoras apoyadas por las fuerzas armadas locales y las de los Estados Unidos. El conflicto de esta parte de la región, que se llamaría el conflicto centroamericano o la crisis centroamericana, revistió mayor intensidad, porque la influencia de los Estados Unidos había alentado la continuación de la dominación oligárquica en la mayoría de los países centroamericanos y del Caribe. La lucha armada condujo a la revolución sandinista de Nicaragua en 1979, que tensó la situación subregional en la primera mitad de la década de los ochenta. En la segunda mitad de la misma década, se empezó a buscar un acuerdo de paz por propia iniciativa de los países centroamericanos, cuyos esfuerzos dieron fruto en 1987 con la firma de un acuerdo de paz a nivel subregional que puso fin al conflicto en tres de los países más devastados (Nicaragua en 1990, El Salvador en 1992 y Guatemala en 1996). La fuerte influencia y presencia norteamericana en los noventa coincidió con su auge como "superpotencia única" a nivel mundial (antes de la

emergencia de China). En la mayoría de los países centroamericanos y del Caribe, las fuerzas políticas pro reformas neoliberales fueron mayoritarias, lo que permitió la continuidad del bipartidismo tradicional o algo similar a éste.[13]

Por otro lado, respecto de los países de Sudamérica y México, podemos señalar dos puntos. El primero tiene que ver con el neoliberalismo. En estos países, la estabilidad o inestabilidad del sistema de los partidos políticos estuvo relacionada –si no de manera fuerte o directa sí en un nivel significativo– con el grado de ejecución de la reforma neoliberal después de la transición a la democracia.[14] Concretamente, se observa la tendencia a un incremento de la inestabilidad en función del grado de avance de las reformas neoliberales que se implementaron luego de las transiciones a la democracia (Gráfica 4).

---

13 Guatemala y Panamá son excepcionales a este patrón. Guatemala cuenta con una sociedad política compleja debido a la presencia indígena, y su sistema político exhibe fuertes tendencias hacia la división y fragmentación. En este sentido, su sistema es comparable al de Bolivia, Ecuador y Perú. En el caso de Panamá, después de la transición a la democracia, continuaron existiendo dos partidos políticos principales, fundados ambos por políticos caudillistas (Omar Torrijos y Arnulfo Arias), pero uno de ellos salió perjudicado como corolario de la gestión de Antonio Noriega, causando una situación confusa y la aparición o fortalecimiento temporal de otras fuerzas políticas, durante un tiempo, después de la transición. Por otro lado, El Salvador y la República Dominicana mostraron un nivel relativamente alto dentro del patrón de estabilidad de Centroamérica y el Caribe. Esto se debe a la tendencia más fuerte a la fragmentación o división de una de las dos fuerzas principales: la derecha en el caso del país centroamericano, particularmente en la etapa inicial de la democracia, y la fuerza opositora a la tradicionalmente hegemónica, en el caso del país caribeño.

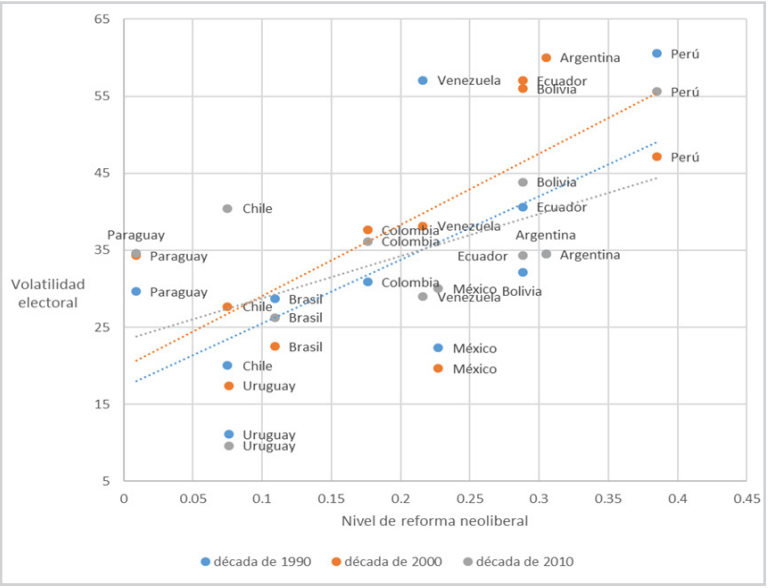
14 Colombia, Venezuela y México no experimentaron la transición a la democracia en las décadas de los ochenta y noventa. En los primeros dos países se mantuvo el régimen democrático iniciado a fines de la década de los cincuenta, mientras en el último la transición se dio hasta el año 2000 cuando cesó el régimen autoritario originado en la revolución mexicana de 1910 a 1920. En estos países, el grado de reforma neoliberal es calculado a partir del año 1980. En el caso de Brasil, el cálculo está hecho a partir del año 1990, pese a que la transición a la democracia se concretó en 1985. Esto se debe al hecho de que todavía, entre 1985 y 1990, persistía una notable influencia de las fuerzas armadas dentro del gobierno civil; los militares en actividad constituyeron alrededor de una cuarta parte del gabinete ministerial. La influencia y presencia de las fuerzas armadas en el gobierno civil se eliminaron gradualmente con posterioridad a 1990, cuando el gobierno civil empezó a funcionar a plenitud en la potencia regional de Sudamérica.

En esta gráfica se observan medianamente pronunciadas tanto la línea que denota la década de 1980, de color azul, como la línea del decenio de 1990, de color naranja, la segunda ubicándose más arriba que la primera. Esto quiere decir que en la década de 1990, durante los años del auge neoliberal, el nivel de inestabilidad aumentó. Estas tendencias desaparecieron en los primeros diez años de este siglo (la lineal de color gris). Podemos señalar que la implementación de políticas públicas pro mercado, aunque no condenó a las democracias incipientes a la inestabilidad, constituía un desafío arduo para su desarrollo y sustentabilidad.

El segundo punto se refiere al mismo contraste entre la estabilidad de algunos países y la inestabilidad de otros en la primera década del siglo XXI. Entre los países caracterizados por sistemas de partidos estables, como Chile, Uruguay y México, o el Brasil de esa misma década (véase el Gráfica 2), la clave de dicha estabilidad ha de buscarse en la presencia de fuerzas de centroizquierda en el congreso cuando las reformas neoliberales llegaban al límite después de calmar la hiperinflación y proporcionar alivio a la sociedad, dando lugar a una etapa marcada por el descontento y las críticas hacia dichas políticas. La presencia de tales partidos de centroizquierda, les permitió absorber y articular institucionalmente el descontento y las críticas contra el neoliberalismo (Murakami 2013; Roberts 2014).

En Uruguay, mientras el Partido Colorado –impulsor principal de las reformas de mercado– perdió adeptos, el Frente Amplio (FA), partido político fundado por los guerrilleros antes del gobierno militar, incrementó su presencia en el Congreso y finalmente accedió al poder, convirtiéndose en uno de los ejes del sistema bipartidista. Gracias al FA, la tendencia básica estable del bipartidismo tradicionalmente existente se mantuvo en el país rioplatense. Brasil fue un ejemplo de un sistema no institucionalizado de partidos políticos al momento de la transición a la democracia (similar a Perú), pero que logra estabilizarse durante el proceso de ejecución de la reforma neoliberal gracias al fenómeno de la

Gráfica 4. Nivel de reforma neoliberal y volatilidad electoral



Fuente: Elaboración propia basada en Morley, *et al.* (1999) y las fuentes de la gráfica 2.

conformación de dos polos en el Congreso: uno pro reforma compuesto por la derecha y la centroizquierda, y otro, con una actitud crítica (el Partido de los Trabajadores y otros partidos de izquierda). De este modo, la potencia regional logró controlar por cierto tiempo la tradicional tendencia centrífuga y conflictiva de fragmentación. En Chile, durante la transición a la democracia se conformaron dos coaliciones de los partidos políticos, una de derecha y la otra de centro e izquierda, que puso fin al sistema tripartidista tradicional de derecha, centro e izquierda. En el caso de México, cuando la reforma neoliberal fue ejecutada y luego pasó por el proceso de liberalización política que culminó en la transición a la democracia en 2000, el hegemónico Partido Revolucionario Institucional se dividió con la separación de un ala izquierdista que fundó el Partido de la Revolución Democrática. De esta manera, se conformó el sistema tripartidista entre los dos partidos mencionados y el Partido Acción Nacional, de derecha.

La importancia de las fuerzas de centroizquierda se resalta aún más si contrastamos los casos de estabilidad con sistemas partidarios inestables. En los países con sistemas de partidos inestables, son los partidos políticos principales que conformaron el sistema histórico bipartidista o multipartidista los que se han visto obligados a ejecutar las reformas neoliberales. Después de que la reforma neoliberal se ejecutó, en cierto momento, cuando alcanzó su límite, comenzaron a desatarse el descontento y las críticas contra dicha reforma; esos países no contaban con la presencia en el congreso de partidos políticos de izquierda, particularmente de centroizquierda, que sirvieran de receptores de la insatisfacción social contra el neoliberalismo. En estos países, antes de la ejecución de la reforma neoliberal, los partidos políticos cayeron en una situación caótica producida por su negativa a optar por la línea neoliberal (Bolivia y Perú); o perdieron el apoyo y confianza popular, porque constituyeron un ala de la política de coaliciones que impulsó la reforma neoliberal (Argentina, Bolivia y Ecuador); o tuvieron poca presencia frente a los dos todavía fuertes y principales partidos políticos del bipartidismo tradicional (Colombia y Venezuela), o una presencia no consolidada frente a un partido princpal heredado de la dictadura de más de cuatro décadas (Paraguay). De las primeras dos de estas situaciones, nació la corriente de la izquierda radical.

Repasamos brevemente qué sucedió en estos países. En Perú y Venezuela, ya antes de que se promovieran las reformas neoliberales, los partidos políticos principales perdieron el apoyo y la confianza populares en medio de una situación de inercia del modelo "Estadocéntrico". En el primer caso, los partidos políticos principales no supieron encarar ni la hiperinflación, ni la expansión de la violencia subversiva aparecidas después de la transición a la democracia, arrastrando al país al borde del colapso a finales de la década de los ochenta. La situación caótica permitió el ascenso al poder de una fuerza caudillista autoritaria comandada por Alberto Fujimori, quien impulsó con ímpetu la agenda de reformas neoliberales, y dió una frontal lucha

contra la subversión. Las acciones de Fujimori potenciaron las tendencias a la fragmentación política y la inestabilidad del sistema de partidos, salvo por el corto período en que el mandatario contó con fuerte apoyo popular, gracias a lo que se percibía como una gestión económica exitosa y un triunfo categórico frente a la subversión. En Venezuela los dos partidos políticos tradicionalmente principales intentaron introducir la reforma neoliberal, pero encontraron resistencias sociales a la misma, y dejaron al país a la deriva. El descontento con el neoliberalismo se concentraba en los pequeños partidos políticos de izquierda, pero su fuerza quedó limitada a cierta zona sin mostrar presencia nacional. En medio de esta situación, el radicalismo de Hugo Chávez ganó terreno.

En los casos de Bolivia y Argentina, los gobiernos iniciales continuaron básicamente la línea económica del modelo ISI sin adoptar el neoliberalismo –algo parecido a lo sucedido en Perú o Venezuela al principio–, empeorando la situación socioeconómica, lo que en la Argentina de los años noventa obligó al Partido Justicialista a realizar la reforma neoliberal. Luego de completar dos mandatos, el Partido Justicialista fue derrotado por una coalición de centroizquierda que, no obstante, mantuvo la continuidad del programa económico, lo que tras dos años derivó en el caos socioeconómico y una crisis política en 2001 que puso fin anticipado a esa experiencia de alternancia política. El proceso de inestabilidad institucional y volatilidad económica se cierra con la llegada del kirchnerismo al poder en 2003.

En Bolivia, el primer gobierno democrático luego de la transición a la democracia fue de izquierda, y este cayó en medio de una crisis económica, mientras se conformaba una coalición neoliberal entre la derecha, el centro y el empresariado; una fuerza proveniente de la izquierda conformó un partido con esa orientación que constituyó un ala de la coalición impulsora de la reforma neoliberal, pero luego perdió el apoyo popular junto con otros partidos, en medio de una creciente crítica contra el neoliberalismo, lo que fue capitalizado por el radica-

lismo de Evo Morales. En Ecuador y Colombia, los principales partidos políticos, cuatro en el primer país y dos en el segundo, impulsaron la reforma neoliberal. En Ecuador, algunos de los cuatro partidos conformaron una alianza temporal –a diferencia de Bolivia– sobre uno u otro punto concreto de la reforma neoliberal en el congreso –esa alianza fue llamada "coalición fantasma", porque se reveló recién en el momento de la votación–, y la fuerza de centroizquierda en el gobierno tomó ciertas medidas para profundizar la reforma. El descontento respecto del neoliberalismo fue articulado por el movimiento social liderado por la fuerza indigenista –al igual que el caso de Bolivia–, cuya energía fue conjurada por el radicalismo de Rafael Correa.

En Colombia, los dos partidos políticos principales del bipartidismo tradicional ejecutaron la reforma neoliberal. El descontento contra el neoliberalismo ha incrementado gradualmente el apoyo a las fuerzas de izquierda, pero no les ha permitido alcanzar el poder, debido al rechazo a la izquierda que tiene su raíz en la violencia subversiva izquierdista de más de cuatro décadas. Mientras tanto, los políticos poderosos abandonaron los dos partidos y, al igual que en el caso de Argentina, fundaron sus propias agrupaciones y sobresalen frente a los dos partidos tradicionalmente principales.

La importancia de la presencia o no de partidos políticos de centroizquierda se puede corroborar también por la estabilidad continua o la desestabilización de los países centroamericanos durante la primera década del siglo XXI. El único caso de desestabilización de la subregión fue Costa Rica, donde el bipartidismo tradicional del socialdemócrata Partido Liberación Nacional y del conservador Partido Unidad (que se convirtió en el Partido Unidad Social Cristiana) se encargó de ejecutar la reforma neoliberal. La insatisfacción para con el neoliberalismo no fue canalizada sino en 2000, cuando se generó una facción dentro del hegemónico Partido Liberación Nacional, para conformar el centroizquierdista Partido Acción Ciudadana. Ese fue el comienzo del fin del bipartidismo tradicional costarricense.

Por otro lado, los procesos de estabilidad continua en El Salvador y en Nicaragua se explican gracias al crecimiento de fuerzas de centroizquierda en que se han convertido las agrupaciones revolucionarias. Después de la transición a la democracia, en ambos países las fuerzas de derecha –dos partidos en El Salvador y uno en Nicaragua– fueron dominantes e impulsaron la reforma neoliberal. Las agrupaciones revolucionarias convertidas después de los acuerdos de paz en partidos políticos aumentaron su presencia política al capitalizar el descontento, y ascendieron al poder en el primer decenio de este siglo. En El Salvador se renovó el bipartidismo con el reemplazo de uno de los dos partidos tradicionales por uno nuevo de centroizquierda, mientras en Nicaragua el sistema hegemónico conservador fue cambiado por otro de izquierda.[15]

Antes de terminar esta sección, debemos señalar que en este siglo la democracia en América Latina ha enfrentado importantes obstáculos, y en ciertos casos procesos de autocratización. Estos últimos se dieron en aquellos países gobernados por regímenes populistas radicales, como Venezuela, Bolivia, Ecuador y Nicaragua, donde el poder real se ha concentrado en el presidente, socavando la autonomía de los poderes Legislativo y Judicial. También Colombia y México sufrieron reveses como consecuencia de la violencia: el conflicto armado, en el primer caso, y la creciente inseguridad ligada a la operación de bandas criminales en el caso de México (Cuadro 1).

FIN DE TRES CICLOS Y ESTRUCTURA DE ESTE LIBRO

Dado el análisis que hemos hecho en las secciones anteriores, podemos indicar que la segunda mitad de la década de 2010 a 2020 coincidió con el fin de los tres ciclos de la dinámica política latinoamericana. El pri-

15 Esta situación permitió al gobierno de izquierda en Nicaragua revestirse de autoritarismo con el paso de tiempo. Por otra parte, Honduras fue el único caso en que el bipartidismo conservador resistió la crítica al neoliberalismo en la primera década del siglo XXI.

Cuadro 1. Índices de democracia

	Índice de Polity					
Décadas	**1970**	**1980**	**1990 a**	**2000**	**2010 b**	**b-a**
Argentina	-5.0	3.0	7.0	8.0	8.4	1.4
Bolivia	-6.0	6.0	9.0	8.0	7.0	-2.0
Brasil	-6.0	2.0	8.0	8.0	8.0	0.0
Chile	-3.0	-4.0	8.0	9.0	10.0	2.0
Colombia	8.0	8.0	8.0	7.0	7.0	-1.0
Costa Rica	10.0	10.0	10.0	10.0	10.0	0.0
Cuba	-7.0	-7.0	-7.0	-7.0	-7.0	0.0
República Dominicana	-1.0	6.0	7.0	8.0	8.0	1.0
Ecuador	-3.0	9.0	9.0	6.0	5.0	-4.0
El Salvador	-2.0	4.0	7.0	7.0	8.0	1.0
Guatemala	-2.0	-2.0	5.0	8.0	8.0	3.0
Haití	-10.0	-8.0	2.0	2.0	1.7	-0.3
Honduras	-1.0	5.0	6.0	7.0	7.0	1.0
México	-5.0	-2.0	3.0	8.0	8.0	5.0
Nicaragua	-7.0	-2.0	7.0	8.0	8.0	1.0
Panamá	-7.0	-5.0	9.0	9.0	9.0	0.0
Paraguay	-8.0	-7.0	6.0	8.0	9.0	3.0
Perú	-6.0	7.0	2.0	9.0	9.0	7.0
Uruguay	-5.0	1.0	10.0	10.0	10.0	0.0
Venezuela	9.0	9.0	8.0	5.0	0.1	-7.9
Promedio	-2.9	1.7	6.2	6.9	6.7	

Fuentes: Elaboración propia basada en Center (2020) y Freedom House (2020).

Nota: El índice de Polity varía de -10 (el nivel más alto del régimen no democrático) a 10 (el más democrático), mientras el índice de Freedom House, de 1 (el régimen más liberal) a 7 (el régimen

(concluye Cuadro 1)

	Índice de Freedom House					
Décadas	**1970**	**1980**	**1990 a**	**2000**	**2010 b**	**b-a**
Argentina	4.4	2.7	2.5	2.2	2.0	-0.5
Bolivia	4.6	3.2	2.4	2.8	3.0	0.6
Brasil	4.4	2.7	3.1	2.4	2.0	-1.1
Chile	5.3	5.2	2.1	1.3	1.0	-1.0
Colombia	2.3	2.6	3.6	3.6	3.3	-0.2
Costa Rica	1.0	1.0	1.4	1.2	1.0	-0.4
Cuba	6.6	6.2	7.0	6.9	6.5	-0.5
República Dominicana	2.8	1.9	2.9	2.1	2.5	-0.3
Ecuador	4.8	2.2	2.6	3.0	3.0	0.5
El Salvador	3.3	3.8	3.0	2.5	2.5	-0.4
Guatemala	3.3	4.4	4.0	3.8	3.8	-0.1
Haití	6.3	6.1	5.4	5.5	4.8	-0.6
Honduras	4.6	2.7	2.8	3.1	4.0	1.3
México	3.7	3.7	3.8	2.3	3.0	-0.8
Nicaragua	4.6	5.1	3.4	3.2	4.3	0.9
Panamá	6.0	4.8	2.7	1.5	1.7	-0.9
Paraguay	5.1	5.1	3.4	3.2	3.0	-0.4
Perú	5.3	2.6	4.4	2.6	2.5	-1.9
Uruguay	5.3	3.2	1.7	1.0	1.0	-0.7
Venezuela	1.8	1.6	2.8	3.9	5.3	2.6
Promedio	4.3	3.5	3.2	2.9	3.0	

más iliberal). Las cifras de cada país son los promedios de los índices de cada década. Las cifras de "Promedio" son las de todos los países.

mer ciclo es el ascenso y caída de la izquierda: el "giro a la izquierda" llegó a su fin luego de que diversos gobiernos de izquierda fueron derrotados electoralmente: Argentina (2015), Bolivia (2019),[16] Brasil (2016),[17] Chile (2010 y 2018),[18] Ecuador (2017 y 2021),[19] El Salvador (2019), Paraguay (2013),[20] y Uruguay (2020). Venezuela y Nicaragua no han pasado por el cambio de gobierno, pero sí por una inestabilidad cada vez más insoportable.[21] Sin embargo, no es fácil que los gobiernos de derecha que los sucedan sean capaces de superar los actuales desafíos socioeconómicos. De hecho, en Argentina y Bolivia la gestión de gobiernos de derecha culminó en el retorno al poder de sus predecesores.[22] Impresionante es el caso de Chile, donde el cambio de izquierda a derecha se ha dado ya dos veces, en 2010 y 2018.

El segundo ciclo es el del neoliberalismo. El "giro a la izquierda" fue la reacción al auge y declinación del ciclo de neoliberalismo, pero éste se prolongó durante la segunda década del siglo XXI en Colombia, México y Perú. De estos países, México experimentó el giro a la izquierda moderada en 2018. En Colombia se ha notado el crecimiento gradual de la fuerza de

16 El presidente Evo Morales se vio obligado a renunciar debido a los cuestionamientos al proceso y resultados electorales, donde supuestamente hubo irregularidades que habrían promovido su tercera y consecutiva elección a la presidencia.

17 La presidenta Dilma Rousseff, del centroizquierdista Partido de los Trabajadores, fue destituida por un juicio político por supuestos cargos de corrupción.

18 En ambos años la presidenta Michelle Bachelet, del Partido Socialista, uno de diversos partidos que conforman la coalición de centroizquierda, fue reemplazada por Sebastián Piñera, de la derecha.

19 Lenín Moreno fue el candidato presidencial de Rafael Correa, pero luego de asumir la presidencia en 2017 los dos se enfrentaron y se alejaron. En las elecciones de 2021 salió elegido presidente Guillermo Lasso, de derecha.

20 El presidente Fernando Lugo de centroizquierda fue destituido por corrupción en 2012 y su vicepresidente completó el resto de su mandato, que debía finalizar en 2013.

21 Costa Rica ha estado en manos de la izquierda moderada desde 2014 (el mandato actual termina en 2022).

22 Se debe anotar que, en este proceso, Argentina ha pasado por una conformación de dos polos entre derecha e izquierda respecto de su política económica, comparable a lo que sucedió en Brasil entre la segunda mitad de la década de 1990 y el primer decenio de este siglo, que conduce a la estabilización del sistema de partidos políticos (Gráfica 2). Es necesario prestar atención a este caso para ver si continuará o no la tendencia. Para más detalles al respecto, véase el cuarto capítulo de este libro a cargo de Enrique Peruzzotti.

izquierda en este siglo, mientras en Perú la izquierda se ha sumergido en la fragmentación, sin renovarse y anclada en la antigua ideología de antes de la caída del Muro de Berlín; y en 2021 un partido de izquierda radical llegó al poder en medio de una mayor fragmentación política.

El tercer ciclo tiene que ver con la transición a la democracia y el agotamiento de los partidos políticos que la protagonizaron. Este es el caso de Brasil (2019), Chile (2020), Costa Rica (2014), El Salvador (2019), México (2018) y la República Dominicana (2020). Brasil y México fueron dos de los cuatro países –el resto son Chile y Uruguay– donde, gracias a la presencia de la izquierda moderada, la estabilidad ha sido contínua o se ha observado una estabilización en la primera década de este siglo. La izquierda moderada de estos países surgió durante la transición a la democracia y se asentó en la política doméstica una vez finalizada la misma.

En Brasil y México, una agrupación nueva superó en la contienda electoral a los partidos políticos tradicionales, desplazándolos del poder. Aunque Chile continúa contando con los mismos partidos, la aprobación de un proceso constituyente para redactar una nueva constitución política –que va a reemplazar la actual emitida en el régimen militar– en el referéndum del año 2020 también simboliza, desde otro ángulo, el agotamiento de los partidos principales que han protagonizado el proceso político desde la transición a la democracia.

Por otro lado, Costa Rica y El Salvador pusieron fin al sistema tradicional de bipartidismo en 2014 y 2019, respectivamente; y la República Dominicana, a su tripartidismo tradicional en 2020. El agotamiento de los partidos políticos principales después de la transición se ha venido observando en uno tras otro país en la región desde la segunda mitad de la década de los ochenta, y en la segunda década de este siglo se dieron los casos mencionados. Con éstos, al año 2020, el sistema de partidos políticos "tradicional" en la etapa inicial del proceso político después de la transición a la democracia, ha sobrevivido tanto la etapa neoliberal como la pos-

neoliberal solo en Honduras, Panamá, Paraguay y Uruguay.[23] En las etapas neoliberal y posneoliberal, América Latina pasó del auge del mercado a una reversión de esas políticas, sin que ninguna de ellas haya logrado modificar sustancialmente el problema histórico de desigualdad estructural que aqueja a la mayor parte del subcontinente. Tampoco se logró definir un camino concreto y realista de desarrollo para lograrlo. Un modelo a futuro tendría que repensar el papel del Estado como compensador de los efectos negativos del libre mercado, incluyendo una política coherente de distribución de la riqueza, sin que esto último socave la productividad o el crecimiento. Es decir, se ha de alcanzar un punto intermedio entre una economía de libre mercado y el intervencionismo estatal, tomando en consideración la situación socioeconómica en que cada país se encuentra. Tal ha sido la situación de América Latina en el lustro anterior a 2020, antes de la pandemia Covid-19. Con la pandemia se ha revelado mucho más nítidamente ese persistente problema estructural. Y esto se da en una situación mundial aún más compleja, debido a un eventual cambio o transformación de las cadenas de producción y de valor globales, y en el contexto de una pugna en torno a una nueva correlación de poder entre los Estados Unidos y China, las dos grandes potencias del mundo. En tal panorama, América Latina parece situarse en una nueva encrucijada a inicios de la década de los veinte de este siglo y al comienzo de su tercera centuria de vida independiente.

En los siguientes capítulos se analiza con mayor profundidad y detalle la situación de cada uno de de diez países latinoamericanos. Tal análisis

23 En Honduras y Panamá el bipartidismo tradicional está vigente, mientras que en Paraguay tiene preponderancia el partido hegemónico heredado de la dictadura Alfredo Stroessner (1954-89). En Uruguay, el Partido Nacional, uno de los dos partidos históricamente principales, resucitó y subió al poder en reemplazo del partido de la izquierda moderada. Ésta lo había reemplazado durante la etapa posneoliberal al comienzo de este siglo. Podemos agregar el caso de Nicaragua, donde tiene vigencia todavía el sistema que siguió a la transición a la democracia, pero en una situación cada vez más autoritaria. En Honduras el bipartidismo tradicional se debilitó en la segunda década de este siglo; a partir de 2015 el Partido Nacional, uno de los dos tradicionales, se ha aferrado al poder, socavando así el régimen democrático del país.

está dividido en tres partes, tomando en consideración las tendencias generales que se observaron en la región a partir de los años 2014 y 2015: I. La izquierda no radical y su caída o retorno (Brasil, Uruguay, Chile, y Argentina); II. La izquierda radical en su laberinto (Venezuela, Bolivia y Ecuador); III. Continuidad neoliberal y sus consecuencias (México, Colombia y Perú).

La primera parte reúne los trabajos sobre los países donde tuvo presencia la izquierda no radical. En el primer capítulo, Shuichiro Masukata analiza el Brasil posterior a la caída del gobierno del Partido de los Trabajadores, particularmente el proceso electoral de 2018 que culminó en la elección del conservador Jair Bolsonaro como presidente. La dinámica polarizadora en el congreso respecto del neoliberalismo –que fue dirigida por dos protagonistas, Henrique Fernando Cardoso y Luiz Inácio Lula da Silva, y que controló en gran medida la tendencia centrífuga del sistema multipartidario y fragmentado entre la década de 1990 y el decenio de 2000– llegó a su fin. La desaceleración económica, la inseguridad, así como los casos de corrupción, generaron una aguda desconfianza ciudadana hacia los partidos políticos que habían protagonizado dicha dinámica. A lo anterior se sumó la división de la izquierda, lo que hizo posible el triunfo electoral de Bolsonaro. Masukata señala que Bolsonaro ha combinado una orientación política neoliberal en la economía, conservadora en cuestiones culturales, e iliberal en lo institucional, mientras que la izquierda ha conservado su radicalismo político. En su opinión, es probable que este escenario de polarización política y de dificultades socioeconómicas marque las dinámicas en los años venideros.

El segundo capítulo, de Tomofumi Nakazawa, examina el proceso electoral que tuvo lugar en Uruguay en 2019, el cual estuvo marcado por el notable ascenso de la derecha y el triunfo electoral del conservador Partido Nacional, que puso fin a la hegemonía electoral del Frente Amplio. La desaceleración económica, el incremento de la inseguridad, y ciertos casos de corrupción mellaron el prestigio de la coalición de gobierno. Nakazawa analiza el papel que cumplió Cabildo Abierto (una

nueva fuerza de derecha dirigida por ex militares) en el ascenso electoral de la derecha. El Partido Nacional necesitó del apoyo del Cabildo Abierto para ganar la segunda vuelta del proceso electoral, y regresar luego de 25 años al poder presidencial. Aunque en las últimas elecciones departamentales se confirmó la tendencia de retroceso del Frente Amplio, Nakazawa indica que el futuro de Cabildo Abierto es incierto, dado que la cuestión sobre las violaciones de derechos humanos por parte del régimen militar está nuevamente en la agenda pública.

En el tercer capítulo, Rossana Castiglioni estudia el caso de Chile, que entre la década de los noventa del siglo pasado y el primer decenio del presente fue considerado un ejemplar "éxito latinoamericano", por su desarrollo socioeconómico, así como por la estabilidad de un sistema altamente institucionalizado que, desde la transición, se ha estructurado alrededor de dos grandes coaliciones, de derecha y de centroizquierda. Las protestas y el estallido social que tuvieron lugar en 2019 dan cuenta del agotamiento del esquema político-institucional vigente. La convocatoria a un plebiscito vinculante sobre una nueva Constitución política abre una inédita oportunidad para la reestructuración y democratización del sistema político actual. Castiglioni señala dos elementos que han alimentado la crisis de representación: en primer lugar, un descontento causado por las desigualdades socioeconómicas y socio-estructurales que caracterizan a la sociedad chilena contemporánea; en segundo lugar, una arquitectura político-institucional cuyo diseño buscaba prevenir grandes reformas o transformaciones del *statu quo* que había establecido el régimen militar. Castiglioni considera necesario acordar democráticamente un nuevo texto constitucional que permita llevar a cabo un ambicioso plan de reformas para superar las profundas desigualdades que caracterizan a la sociedad chilena actual.

El cuarto capítulo, a cargo de Enrique Peruzzotti, analiza las dinámicas políticas y económicas argentinas desde una perspectiva de largo plazo que busca dilucidar las continuidades y rupturas que la democracia ha producido respecto al escenario de pretorianismo social que tuvo

lugar entre 1955 y 1976. El capítulo analiza las dinámicas de los juegos políticos y económicos de cada período, prestando particular atención a cómo los ciclos de expansión/retracción económica *(stop and go)* se articulan respectivamente con las dinámicas políticas del "juego imposible", y los ciclos ascendentes y descendentes que caracterizan a la democracia delegativa. Finalmente, se interroga acerca de las novedades que trajo aparejadas la reestructuración de la oferta política en las últimas dos décadas, y hasta qué punto el nuevo escenario supone la inauguración de una nueva era política que deja atrás las dinámicas delegativas. El fin de los ciclos delegativos, la estabilización del sistema político alrededor de dos coaliciones competitivas, y la moderación del ciclo económico de *stop and go* abren una ventana de oportunidad para la elaboración de acuerdos sobre un modelo de desarrollo que posibilite poner punto final a la prolongada agonía del modelo de industrialización por sustitución de importaciones ISI. El nuevo realineamiento político crea las condiciones para poner fin a los ciclos delegativos que han acompañado la lógica de polarización, de modo que Argentina pueda saldar una deuda histórica: estabilizar un sistema político democrático competitivo.

La segunda parte del libro se concentra en los casos de izquierda o populismo radical. En el quinto capítulo, Héctor Briceño y Héctor Hurtado analizan la Venezuela de Chávez y de Maduro, en especial el proceso político en Venezuela. Los autores describen un régimen que ha sido producto de dos transiciones. La primera comprende el período de gobierno de Hugo Chávez, desde que toma posesión del gobierno en 1999 hasta su muerte en 2013. Durante esos años, la política venezolana entró en un proceso de autocratización que fue adquiriendo mayor intensidad con el transcurso de los años. Tal proceso estuvo impulsado por tres factores. El primero de ellos se refiere al estilo de liderazgo ejercido por Chávez y a su capacidad de movilizar amplios sectores que, antes de él, se sentían excluidos o relegados por el sistema de partidos imperante. El segundo factor se refiere a la bonanza económica provo-

cada por la exportación de petróleo, que proveyó al régimen de amplios recursos materiales para consolidar su posición política. El tercer factor fue el exitoso proceso de concentración de poder en el Ejecutivo, que le permitió a Chávez controlar todos los poderes públicos del Estado. La muerte de Chávez y el fin de la bonanza económica obligó a Maduro, su sucesor, a reforzar los componentes autoritarios del régimen, promoviendo una política más represiva y excluyente, que además tiene lugar en un contexto de agravamiento de la crisis socioeconómica.

El sexto capítulo, en manos de Hidekazu Araki, enfoca el caso del Ecuador de Rafael Correa (2007-2017) desde diversos ángulos: procesos electorales y políticos, políticas socioeconómicas, relaciones entre el Estado y la sociedad civil, etcétera. Araki señala que la denominada "Revolución ciudadana" tuvo ciertos logros en el aspecto socioeconómico, que se manifestaron en un período de expansión económica; entre ellos destacan la reducción de la pobreza y de la desigualdad, y mejoras en la seguridad social y sanitaria. Sin embargo, estos éxitos supusieron realizar cambios estructurales, como una política de redistribución de tierras y la conversión de la economía extractiva de los recursos petroleros a una economía más diversificada, que fueron dos de los objetivos que Correa se propuso alcanzar al comienzo de su gestión. Durante ésta se incrementó sustancialmente el tamaño del Estado, afectando las finanzas del tesoro público, del sector privado y el conjunto de la economía nacional. Adicionalmente, su estilo de gobierno se caracterizó por intentos de imponer unilateralmente sus políticas a la sociedad, regular los medios de comunicación y cercenar la autonomía de los otros poderes del Estado. La desaceleración económica y la corrupción en el gobierno fueron factores que erosionaron la popularidad presidencial. Aunque Correa logró imponer a su propio sucesor en las elecciones presidenciales, éste se distanció de sus políticas y promovió un giro político orientado a corregir los desequilibrios heredados.

El séptimo capítulo, de Isamu Okada, analiza la Bolivia de Evo Morales. El politólogo analiza las bases sociales que sustentaron la coa-

lición que llevó a Morales al poder y a establecer su hegemonía política, obteniendo, desde 2005, la mayoría de votos en casi todos los procesos electorales y de consulta popular; cuando no llegó a alcanzar la mayoría, estuvo cerca de lograrlo. Okada presenta cinco hipótesis sobre quiénes son su base electoral (los identificados como indígenas originarios campesinos, los con menor ingreso, los de cuatro departamentos occidentales del país, los que observan la situación económica en positivo, y los que trabajan por cuenta propia a partir de su segundo mandato), y somete a cada uno de esos grupos a un análisis cuantitativo. El resultado confirma la validez de sus cinco hipótesis, aunque la incidencia de cada una de ellas fue cambiando a lo largo del transcurso del tiempo. El grupo de apoyo en el primer gobierno no es el mismo que el del segundo ni el del tercer gobiernos. Los apoyos sectoriales, vale decir, los de los grupos del campesinado originario indígena, los de menor ingreso y los de la parte occidental de Bolivia fueron decreciendo en el tiempo; en su lugar, la mejora de la economía supuso el apoyo de los cuentapropistas a Morales. La explicación de Okada respecto de la base de apoyo a Morales –así como la división de la oposición a él– nos permite entender la razón de fondo del retorno de su partido Movimiento al Socialismo al poder en las últimas elecciones generales.

La tercera parte revisa los vaivenes políticos de los tres países que para 2015 aún sostenían un modelo económico neoliberal. El octavo capítulo, a cargo de Yuichi Sendai, analiza la crisis del tradicional sistema bipartidista colombiano que se produce en un contexto marcado por la puesta en marcha de un programa de reformas neoliberales y la intensificación del conflicto armado, entre fines del siglo pasado y comienzos de este siglo. La segunda parte de su análisis se centra en los procesos políticos que este nuevo siglo inaugura, con las administraciones de Álvaro Uribe (2002-2010) y de Juan Manuel Santos (2010-2018). Señala asimismo que pese a la gravedad de los problemas sociales, como el desempleo y la desigualdad provocados por la reforma neoliberal, la existencia de un conflicto armado prolongado ha impedido que los partidos

de izquierda sean opciones para capitalizar votos, debido al miedo y rechazo a las guerrillas; concluye que para lograr una paz duradera e impulsar el desarrollo social, es importante que los gobiernos y los partidos compartan y mantengan una política coherente, superando diferencias ideológicas.

El noveno capítulo, de Alberto Olvera, aborda el caso de México tras la caída del sistema de tres partidos, construido durante el proceso de la transición a la democracia. La llegada al poder de Andrés Manuel López Obrador (AMLO) en 2018, político independiente que en su juventud había militado en el Partido Revolucionario Institucional y luego en el Partido de la Revolución Democrática, entre 1988 y 2014, significa no solo el fin de dicho sistema de partidos, sino también de la coalición neoliberal que había gobernado desde la década de 1980. Olvera analiza en detalle la política de AMLO, y en particular sus esfuerzos por restaurar el proyecto del nacionalismo desarrollista, cuyo fundamento político es el respaldo popular mayoritario al líder, sin que eso suponga la construcción de bases políticas de apoyo organizadas ni estructuras de gobierno alternas a las heredadas. El proyecto de reconstitución del Estado como sujeto principal económico y político es fiscalmente inviable, debido a la precariedad de una empresa petrolera estatal fuertemente deficitaria, y a la ausencia de una reforma fiscal que incremente los ingresos del Estado. Tampoco lo ayudan el clientelismo generalizado, el desarrollismo estatista improvisado y el desmantelamiento del aparato estatal. La precariedad y volatilidad dependiente de un dirigente fuerte, original e individualista, tras la caída del sistema de partidos políticos, lo motiva a señalar que se trata de algo similar a lo sucedido en el Perú de los primeros años de la década de los noventa del siglo pasado, es decir, inestabilidad política con riesgo de una profundización autoritaria, la cual AMLO, hasta el momento, no ha emprendido.

El décimo y último capítulo, escrito por Yusuke Murakami, está dedicado al análisis de la política peruana, caracterizada por la persistente tendencia de los partidos políticos—caudillescos y personalistas sin bases sociales amplias—a fragmentarse y enfrentarse, más que a colabo-

rar para alcanzar entendimientos o un consenso. Aunque Perú marcó un crecimiento económico de alto nivel en América Latina en lo que va de este siglo, no mejoró tanto como lo esperado por dicho crecimiento en la reducción de la desigualdad socioeconómica, por falta de una efectiva política redistributiva, como resultado de la mencionada dinámica política de escaso entendimiento entre las principales fuerzas políticas; al mismo tiempo, en el país han prevalecido las críticas a la línea neoliberal. Murakami repasa la situación prevaleciente en el Perú, e indaga en el proceso político desde las elecciones de 2016 hasta 2020. Confirma la dinámica de fragmentación y enfrentamiento entre los protagonistas políticos caudillescos que condujo a la renuncia de dos presidentes en funciones, a la destitución de un presidente en funciones y a la disolución del Congreso, entre los mencionados años de 2016 y 2020. Esa situación precaria ha permitido la sobrevivencia del neoliberalismo en ese país, pero en el último quinquenio las fuerzas pro neoliberalismo han perdido su influencia en la sociedad. La incertidumbre se agrava con miras al proceso electoral de 2021, debido a la mayor fragmentación y empequeñecimiento de los partidos políticos caudillescos, así como a la desconfianza general hacia los partidos políticos existentes en uno u otro momento del proceso político que inauguró la transición democrática. En el siguiente mandato constitucional—de 2021 a 2026, también conmemorativo del bicentenario de la independencia—la pregunta fundamental para Perú es si se confirmará o no lo escrito por Simón Bolívar cinco semanas antes de su fallecimiento: "la América (Latina) es ingobernable para nosotros".

BIBLIOGRAFÍA

CAMERON, Maxwell A. y Eric HERCHBERG eds. (2010) *Latin America's Left Turns: Politics & Trajectories of Change*. Londres: Lynne Rienner publishers.

CASTAÑEDA, Jorge y Marco A. MORALES eds. (2008) *Leftovers: Tales of Latin American Left*. Nueva York: Routledge.

CAVAROZZI, Marcelo. (1986) "Political Cycles in Argentina since 1955". En Guillermo O'Donnell, Philippe C. Schmitter y Laurence Whitehead (eds.), *Transitions from Authoritarian Rule: Latin America*. Baltimore: The John Hopkins University Press.

CENTER FOR SYSTEMIC PEACE (Center). (2020) "Polity5 Annual Time-Series, 1946-2018". Disponible en: http://www.systemicpeace.org/inscrdata.html.

COLLIER, Ruth Berins, y David COLLIER. (1991) *Shaping the Political Arena: Critical Junctures, the Labor Movement, and Regime Dynamics in Latin America*. Princeton: Princeton University Press.

CROUCH, Colin. (2004) *Post-Democracy*. Cambridge: Polity Press.

FORES-MARCÍAS, Gustavo. (2012) *After Neoliberalism?: The Left and Economic Reforms in Latin America*. Nueva York: Oxford University Press.

GARRETÓN, Manuel Antonio. (2003) *Incomplete Democracy: Political Democratization in Chile and Latin America*. Chapel Hill: The University of North Carolina Press.

HUNTINGTON, Samuel P. (1991) *The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century*. Oklahoma: University of Oklahoma Press.

KINGSTONE, Peter. (2011) *The Political Economy of Latin America: Reflections on Neoliberalism and Development*. Nueva York: Routledge.

CORPORACIÓN LATINOBARÓMETRO (Latinobarómetro). (2000-2018) *Informe Latinobarómetro 2000-2018*. Santiago de Chile: Corporación Latinobarómetro (informe anual).

FREEDOM HOUSE. (2020) "Country and Territory Ratings and Statuses, 1973-2020". Disponible en: https://freedomhouse.org/report/freedom-world.

LINZ, Juan J. y Alfred STEPAN. (1996) *Problems of Democratic Transition and Consolidation: Southern Europe, South America, and Post-Communist Europe*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press.

LEVITSKY, Steven y Kenneth M. ROBERTS eds. (2011) *The Resurgence of the Latin American Left*. Baltimore: John Hopkins University Press.

MAINWARING, Scott y Mariano TORCAL. (2006) "Party System Institutionalization and Party System Theory after the Third Wave of Democratiza-

tion". En Richard S. Katz y William Crotty eds., *Handbook of Party Politics*. Londres: Sage Publications Ltd., pp. 204-227.

Morley, Samuel A., Roberto Machado y Stefano Pettinato. (1999) "Indexes of Structural Reform in Latin America". Reformas Económicas 12, Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe.

Munck, Ronaldo. (2013) *Rethinking Latin America: Development, Hegemony, and Social Transformation*. Nueva York: Palgrave MacMillan.

Murakami, Yusuke. (2013) "Neoliberalismo, sistema de partidos políticos y 'giro a la izquierda': dinámica política en la América Latina posneoliberal". En Yusuke Murakami ed. *América Latina en la era posneoliberal: democracia, conflictos y desigualdad*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos, pp. 9-61.

O´Donnell, Guillermo (1979) *Modernization and Bureaucratic-Authoritarianism: Studies in South American Politics,* Berkeley, CA: Institute of International Studies.

Peruzzotti, Enrique. (2017) "Populism as Democratization´s Nemesis: The Politics of Regime Hybridization". *Chinese Political Science Review*, No. 2: 314–327 https://doi.org/10.1007/s41111-017-0070-2

Portantiero, Juan Carlos. (1979) *La producción de un orden: ensayos sobre la democracia entre el Estado y la sociedad.* Buenos Aires: Nueva Visión.

Roberts, Kenneth M. (2014) *Changing Course in Latin America: Party Systems in the Neoliberal Era*. Nueva York: Cambridge University Press.

Thorp, Rosemary. (1998) *Progreso, pobreza y exclusión: una historia económica de América Latina en el siglo xx*. Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo.

Universidad de Naciones Unidas (unu). (2020) "World Income Inequality Database". Disponible en: https://www.wider.unu.edu/database/wiid.

Touraine, Alan. (2005) "Entre Bachelet y Morales: ¿existe una izquierda en América Latina?". *Nueva sociedad*, No. 205: 46-55.

Weyland, Kurt, Raúl L. Madrid, y Wendy Hunter eds. (2010) *Leftist Governments in Latin America: Successes and Shortcomings*. Nueva York: Cambridge University Press.

La izquierda no radical y su caída o retorno

ELECCIONES PRESIDENCIALES DE BRASIL DEL 2018 Y EL PARADERO DE LA "DEMOCRACIA ILIBERAL"

Shuichiro Masukata

INTRODUCCIÓN

En octubre del 2018 se celebraron en Brasil las elecciones generales para presidente, vicepresidente, gobernadores estatales y vicegobernadores, así como miembros del Congreso Nacional, asambleas legislativas estatales y la Cámara Legislativa del Distrito Federal. Como resultado, Jair Bolsonaro fue elegido presidente de la cuarta democracia más grande del mundo. Luego de la transición al gobierno civil en 1985, Brasil impulsó la mejora institucional en varios campos durante el transcurso de su consolidación democrática, al mismo tiempo fue ajustándose a un mundo en vías de globalización. Como resultado, se ha considerado que el país alcanzó un nivel de democracia liberal relativamente consolidada hacia el año 2008 (Alston *et al.,* 2016). Sin embargo, en junio del 2013 se produjo un movimiento de protesta exigiendo mejoras en la calidad de esa democracia, ocasionado sobre todo por la falta de avances en temas como recuperación económica, educación, salud, corrupción y deterioro de la seguridad pública.

Con este movimiento como punto de inflexión, la desconfianza pública hacia los partidos políticos tradicionales aumentó debido al arresto de destacados políticos envueltos en casos de gran corrupción, así como al juicio político en contra de la presidenta Dilma Rousseff, que se concretó en el 2016. Es así que Brasil entró en una crisis política en la cual la división social se hizo evidente.

En este contexto, las elecciones presidenciales del 2018 pusieron fin, tanto al gobierno del Partido de los Trabajadores (PT) –que gobernó el país desde el 2003 hasta agosto del 2016, siendo derrocado debido a la crisis política y económica–, como al gobierno del Partido Movimiento Democrático Brasileño (ahora MDB) de Michel Temer, el cual había sucedido al gobierno de Rousseff. Estas fueron unas elecciones para decidir quién sería el líder político responsable de comenzar una nueva era en la política brasileña. Por otro lado, había muchas expectativas sobre la figura de Jair Bolsonaro, miembro conservador de la Cámara de Diputados, que desafió al mismo tiempo la política existente y los valores liberales.

Aunque en comparación con elecciones anteriores había una ausencia de candidatos con claro margen de ventaja, antes de agosto del 2018 y en medio del declive del PT, las probabilidades apuntaban a que Geraldo Alckmin, ex gobernador del estado de São Paulo y miembro de uno de los partidos políticos más grandes de Brasil –el Partido Social Democrático Brasileño (PSDB)–, ganaría la contienda. Esa tendencia se explicaba por el hecho de que el eje principal de la política partidista en Brasil se ha basado, aproximadamente desde 1995, en el conflicto entre el PT y el PSDB, los cuales tenían orientaciones ideológicas opuestas de izquierda y de derecha. Además, la política tradicional ha bloqueado la victoria de políticos que no pertenecen a partidos tradicionales (Mainwaring y Bizzaro, 2018). Por lo tanto, con base en la experiencia histórica de la política de partidos en Brasil, se esperaba que el nivel de apoyo a Bolsonaro también disminuyese con el inicio de la campaña electoral. Sin embargo, en la votación final de las elecciones presidenciales, Bolsonaro fue elegido presidente de Brasil, superando al candidato del PT, Fernando Haddad, quien había sido su principal oponente. ¿Por qué Bolsonaro –contrariamente a la mayoría de las expectativas– ganó las elecciones? Esta es la primera pregunta de este capítulo.

En el Informe 2020 emitido por el Instituto V-Dem (Variedades de Democracia), que muestra el grado de democracia en cada país, durante

el primer año del régimen de Bolsonaro (es decir, el 2019) Brasil fue señalado como un país gravemente afectado por la "tercera ola de autocratización", indicando un declive o recesión de la democracia junto con 20 países, entre ellos India, Estados Unidos y países de Europa del Este (Lührmann *et al.,* 2020). Ciertamente, Brasil ha mantenido una democracia "liberal" hasta la fecha. Sin embargo, la tendencia de recesión democrática en Brasil muestra especialmente una disminución en el Índice de Libertad: hubo una reacción "iliberal" en nombre de la eliminación de la ideología de izquierda –como los derechos sociales, incluidos los derechos humanos y la igualdad–, así como un descuido en la cooperación internacional y restricciones a la libertad social, académica y de prensa (Hunter y Power, 2019). Si bien esta tendencia de recesión democrática había sido confirmada desde el gobierno anterior (que comenzó en el 2016), se ha acelerado durante el gobierno de Bolsonaro. Con base en estos hechos, la teoría de recesión democrática (Diamond, 2015; Levitsky y Ziblatt, 2018), discutida por primera vez en el libro *How Democracies Die,* contribuye al pesimismo sobre la democracia en Brasil (Kingstone y Power eds., 2017). Por lo tanto, nuestra segunda pregunta es: ¿Cómo el resultado de las elecciones presidenciales ha cambiado la política brasileña?

Para aclarar estas preguntas, este capítulo está estructurado de la siguiente forma. Primero, examinamos el sistema político brasileño y las elecciones presidenciales. Luego, explicamos el proceso y las causas del triunfo electoral de Bolsonaro. Finalmente, analizamos las tendencias en su administración hasta el segundo año de mandato. Como resultado, presentamos una perspectiva sobre la política brasileña impulsada por la llamada "Democracia Iliberal"[1] (Zakaria 1997; O'Neil 2010) .

1 O'Neil (2010:162-63) menciona que una democracia iliberal es un sistema de gobierno en el que los ciudadanos no tienen conocimiento de las actividades de quienes ejercen el poder real debido a la falta de libertades civiles, aunque se celebren elecciones.

SISTEMA POLÍTICO BRASILEÑO Y ELECCIONES PRESIDENCIALES

Sistema electoral

Brasil consta de 26 estados y el Distrito Federal, y posee un sistema federal en el que el jefe del Poder Ejecutivo es elegido por elección directa. Anteriormente el mandato presidencial era de cinco años, pero en 1994 fue acortado a cuatro años por enmienda constitucional. Desde 1997, sólo se permite una reelección consecutiva.[2]

Adicionalmente, el candidato presidencial debe ser de nacionalidad brasileña, mayor de 35 años y pertenecer a uno de los partidos políticos inscritos en el Tribunal Supremo Electoral (TSE). Simultáneamente a las elecciones presidenciales, se llevan a cabo en todo el país las elecciones al Congreso Nacional, gobernadores y vicegobernadores estatales y asambleas legislativas estatales. Entre los legisladores del Congreso Nacional, el mandato de los senadores es de ocho años. Un tercio o dos tercios del total de los 81 escaños son elegidos cada año electoral. Los miembros de la Cámara de Diputados tienen un mandato de cuatro años y se adopta un sistema de representación proporcional de nómina no restringida. Dependiendo del tamaño, el número de escaños para cada estado se establece entre un mínimo de 8 y un máximo de 70, con un total de 513 escaños. La Ley de Registro Limpio, *Lei da Ficha Limpa,* ha sido aplicada desde las elecciones locales del 2012 con el fin de fortalecer las sanciones por corrupción. El TSE prohibió la participación de candidatos condenados por delito, así como la de aquellos que hayan perdido su mandato por proceso de destitución o renunciado para evitar el mismo. La medida prohíbe la postulación por 8 años. Esta iniciativa fue adoptada en la Constitución de 1988 y convertida en ley por el Congreso.

2 Las administraciones de Cardoso y Lula estuvieron, cada una de ellas, ocho años en el poder en dos mandatos, desde que la reforma constitucional les permitió la reelección. Rousseff, que había estado en el poder desde 2011, se vio obligada a dejar el cargo en agosto del 2016, a mediados de su segundo mandato, por causa de un proceso de destitución.

Elecciones presidenciales y sistema de partidos

Las principales fechas electorales son las siguientes. Cuando se anuncian las elecciones a principios de julio, el registro de candidatos se cierra a mediados de agosto del mismo año. Posteriormente, se permiten campañas electorales en televisión y radio hasta tres días antes de la fecha de votación. En la primera ronda (el primer domingo de octubre), se realiza la votación electrónica en los lugares de votación en todo el país. Si ninguno de los candidatos obtiene la mayoría de votos válidos durante la primera ronda, los dos candidatos con el mayor número de votos emitidos pasan a la ronda final, y en el período anterior a la votación final, se realiza un proceso de campaña electoral similar al de la primera ronda. La votación final se lleva a cabo el último domingo de octubre, y finalmente es elegido presidente el candidato con el mayor porcentaje de votos.

Durante la transición democrática a principios de la década de los noventa, el sistema de partidos de Brasil fue considerado uno de los más fragmentados en el mundo. La política de partidos de este país tiene una fuerte tendencia a priorizar el individualismo y la generación de ganancias por medio del clientelismo, y debido a la escasa disciplina partidaria se han producido cambios de partido por parte de políticos, así como alianzas oportunistas entre partidos de izquierda y derecha. (Mainwaring 1999).

Esta combinación presente en el sistema político brasileño, el cual adopta los sistemas presidencial y pluripartidista, se considera uno de los casos en Latinoamérica que fácilmente podría conducir a inestabilidad debido a que, como resultado del diseño y funcionamiento del sistema político, el parlamento federal no puede restringir las acciones del presidente (Mainwaring 1999).

Para el 2010, a través de los procesos de democratización y reforma neoliberal, el sistema de partidos brasileño había pasado a ser considerado como institucionalizado bajo un sistema multipartidista mode-

rado. A través de la posición política sobre los pros y contras de las reformas neoliberales en las elecciones presidenciales, la rivalidad entre los partidos políticos de izquierda y derecha dentro del parlamento federal también ha sido reducida. Por lo tanto, el PT de izquierda y el PSDB de centro-derecha (moderada) tendieron a converger[3] (Roberts, 2015). Sin embargo, desde el inicio del gobierno de Cardoso en 1995, el presidente ha tenido que formar un gobierno de coalición amplio con el *Centrão,* que es una coalición de partidos de centro, para ganar más de la mitad de los escaños en el Congreso.[4] Esto resultó en que se hiciera necesario coordinar las decisiones políticas entre los partidos dentro de la coalición (Melo y Pereira, 2013). Dado que *Centrão* es un grupo de políticos que pertenecen principalmente a partidos de centro, la coalición ha evitado cambios radicales de política durante el cambio de gobierno entre partidos de izquierda y derecha.

ELECCIONES PRESIDENCIALES DEL 2018: TENDENCIAS ELECTORALES Y SURGIMIENTO DEL PRESIDENTE JAIR BOLSONARO

Antecedentes hasta la campaña electoral

Aunque la presidenta Rousseff había vencido (por estrecho margen) al candidato opositor por el PSDB, el estancamiento económico causó que la percepción y opinión contra el gobierno del PT se ampliase. Tras una

3 Sin embargo, hasta 2020, más de 30 partidos políticos se han registrado en el Tribunal Superior Electoral.

4 *Centrão,* que se posicionó como la coalición no oficial de centro en Brasil, incluía partidos como el Partido Democrático de Brasil (DEM), el Partido Progresista (PP), el Partido Republicano (PR, ahora PL), el Partido Republicano Brasileño (PRB, ahora Republicanos), el Partido Laborista Brasileño (PTB), Solidaridad (SD) y el Partido Social Cristiano (PSC), además del Partido de la Social Democracia Brasileña (PSDB). Después de que PSDB, MDB y DEM abandonaran la coalición, para febrero del 2021 *Centr*ão en la Cámara de Diputados está compuesto por PSL, PP, PSD, PL, Republicanos y otros 6 partidos (Câmara dos Deputados, s/f).

serie de investigaciones por corrupción llevadas a cabo por el Ministerio Público, el gobierno del PT llegó a su fin cuando la presidenta Rousseff se vio acusada por operaciones contables en violación de la Ley de Responsabilidad Fiscal, junto con el descubrimiento de actos de corrupción cometidos por parte de destacados políticos de su administración.

Con el cambio de gobierno causado por el juicio político y la resultante salida de Rousseff en agosto del 2016, y con Henrique Meirelles como nuevo ministro de Hacienda, se le confió la gestión estatal de Brasil a la administración de Temer. Sus principales objetivos eran traer solidez fiscal a un presupuesto que se había deteriorado bajo la administración del PT, y restaurar el crédito nacional. Para alcanzar esos objetivos, se abrió el mercado y se llevaron a cabo reformas económicas para atraer inversión extranjera. En septiembre del 2016, cuando se pronosticó que la economía saldría de su peor período, el país se encaminaba hacia la recuperación.

Aunque el presidente Temer recibió una fuerte oposición por parte de la mayoría de ciudadanos –como consecuencia de sospechas de prácticas electorales indebidas y de su enjuiciamiento por involucramiento en corrupción durante su período como vicepresidente en la administración de Rousseff–, el gobierno de coalición liderado por el MDB sobrevivió la crisis política y llevó a revisión la codificación de las Leyes del Trabajo (CLT), que durante mucho tiempo había sido considerada parte del denominado *Custo Brasil* (conjunto de restricciones estructurales que obstaculizan la competitividad).

El éxito del presidente Temer en coordinar el apoyo en el Congreso al proyecto de ley significó que el sistema de partidos políticos, aunque caracterizado por una desigual institucionalización, se encontraba funcionando (Mainwaring, 2018). Por otro lado, la tasa de aprobación de la administración de Temer siempre fue baja, y la inestabilidad política sufrida desde la administración de Lula –así como la repetida detección de corrupción política y el enjuiciamiento del presidente– ha ocasionado una mayor desconfianza en el *establishment*.

Según la empresa brasileña de investigación *Datafolha,* desde antes de que se iniciara la campaña electoral hasta la selección final de candidatos el 18 de septiembre, el candidato más popular era el ex presidente Lula, quien anunció que se postularía por el PT[5] (Cuadro 1).

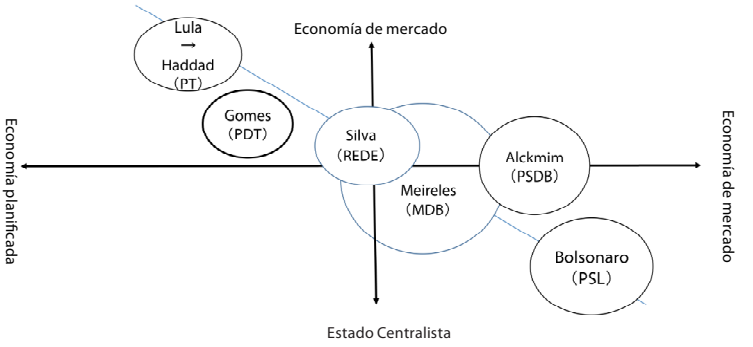
Lula fue arrestado y encarcelado por presunta corrupción política, y era poco probable que el TSE permitiera que Lula se postulase. Así, se convirtió en un punto de interés para los liberales la pregunta de qué candidato, y bajo cuáles siglas de partido, reclamaría para sí el capital político y el culto a la personalidad presente en el *lulismo* (en relación al apoyo a Lula). Por su reputación, se esperaba que Ciro Gomes, del Partido Democrático Trabalhista (PDT) y exministro bajo la administración de Lula, heredaría esos votos, en lugar del exalcalde de São Paulo F. Haddad, anteriormente conocido como el sucesor de Lula.

También se dice que el bloque del PT consultó al bloque de Ciro Gomes para llevar a cabo las negociaciones para formar coalición. Sin embargo, el bloque de Ciro se negó obstinadamente a formar una coalición electoral con el PT. Enfrentando la crítica y la repercusión pública por los problemas de corrupción acontecidos durante la administración anterior, el bloque de Ciro intentó distanciarse del bloque del PT –cuyo sustento radicaba, supuestamente, en una ideología radical– para ganar el apoyo del voto liberal (relativamente intermedio).

Por otro lado, la oposición al PT y a otros partidos de izquierda estaba formada por los candidatos de derecha. Mucha gente estaba ansiosa por continuar con la política económica conservadora luego de la administración de Temer, y Geraldo Alckmin, principal candidato del PSDB, era considerado el favorito para ganar las elecciones presidenciales. Alckmin contaba con el apoyo de la clase alta del estado de São

5 Según una encuesta de la empresa brasileña de investigación *Datafolha,* para la pregunta del 22 de agosto "¿Por quién votará en las elecciones presidenciales del 2018?", la respuesta más elegida, en todos los escenarios, fue "Votaré por Lula en la primera votación".

Cuadro 1. Partidos políticos e ideologías de los candidatos según los roles del Estado y mercado en la economía



Fuente: Elaboración del autor.

Paulo y, debido a la trayectoria como gobernador del estado, la comunidad empresarial confiaba mucho en él.

Sin embargo, Alckmin, quien era considerado un político del *establishment* en Brasil, tenía una alta tasa de impopularidad y figuraba en la lista de sospechosos en investigaciones de corrupción. Meirelles también se postuló por el MDB. Inmediatamente después de asumir el cargo, se unió a la administración de Temer, la cual tenía una baja tasa de apoyo en todo Brasil.

Como se mencionó anteriormente, los tres principales partidos tradicionales y sus candidatos enfrentaron sus propios desafíos. En tales circunstancias, fue Bolsonaro, del Partido Social Liberal (PSL), quien principalmente obtuvo el apoyo de conservadores. Exoficial militar, Bolsonaro tenía una larga historia de 27 años como miembro de la Cámara de Representantes, pero nunca perteneció a ninguno de los partidos tradicionales que habían controlado la política brasileña desde la transición al gobierno civil en 1985; en su lugar, había estado cambiando de afiliación entre varios partidos pequeños durante ese período. Sin embargo, Bolsonaro fue elegido para la Cámara de Representantes del estado de Río de Janeiro en las elecciones parlamentarias del 2014,

gracias a la atención recibida por sus muy despectivos comentarios en deliberaciones parlamentarias, y a su elogio del pasado régimen militar durante el proceso de destitución de la presidenta Rousseff.

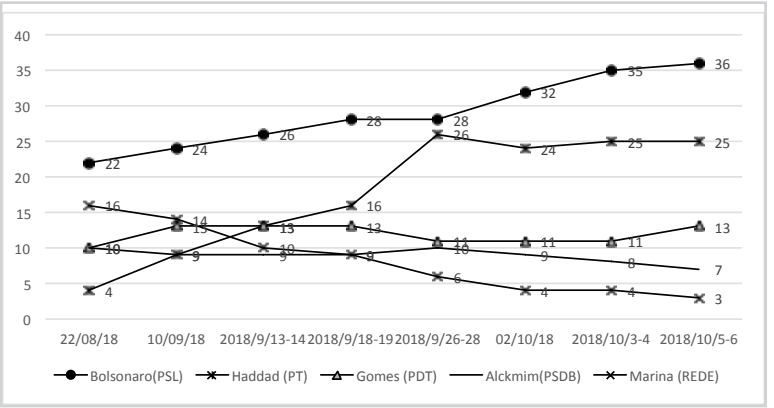
Proceso electoral

El 22 de agosto, comenzando la campaña electoral, el PT nombró al previamente candidato a vicepresidente Fernando Haddad como candidato presidencial, reemplazando a Lula, cuya postulación había sido rechazada por el TSE. A pesar de haberse desempeñado como ministro de Educación durante el gobierno de Lula, y luego como alcalde de São Paulo, Haddad era un político desconocido en el escenario nacional. La razón por la cual el índice de aprobación de Haddad finalmente creció más de lo esperado fue el prominente mensaje a los electores de que el "sucesor de Lula es Haddad" durante las campañas electorales (Gráfica 1).

Las elecciones presidenciales llegaron a un punto de inflexión a principios de septiembre. El 6 de septiembre, Bolsonaro fue apuñalado en el estómago durante un mitin de campaña en el estado de Minas Gerais, en el sureste de Brasil. Su índice de aprobación no aumentó mucho inmediatamente después del incidente, y no se vio el llamado "voto de simpatía", pero a causa del tratamiento médico que debió seguir, Bolsonaro se abstuvo de aparecer en reuniones públicas como debates políticos y demás.

Poco a poco, la tasa de apoyo a Bolsonaro detuvo su ascenso, y dada una alta tasa de rechazo, se consideró que "el apoyo había alcanzado su techo". Por otro lado, entre el 26 y el 28 de septiembre el índice de aprobación de Haddad había aumentado drásticamente y alcanzó casi el mismo porcentaje que el de Bolsonaro. Sin embargo, el apoyo a Bolsonaro volvió a levantar. Esto fue provocado por una sensación de temor de que la creciente popularidad de Haddad condujera al regreso del PT al gobierno. Debido a este miedo, el movimiento antipetismo unificó a los votantes conservadores. Como resultado de la primera

Gráfica 1. Índice de aprobación de candidatos hasta la primera ronda de votación



Fuente: Elaboración del autor basada en Datafolha.

ronda de votación, Bolsonaro tomó una fuerte ventaja sobre Haddad, obteniendo cerca de la mayoría de votos (46.70 por ciento). Fue seguido por Haddad, quien obtuvo el 28.37 por ciento. No habiendo logrado más del 50 por ciento de votos, Bolsonaro y Haddad se dirigieron a una segunda ronda electoral.

Bolsonaro (PSL) y Haddad (PT) compitieron en la votación final, y los electores se vieron obligados a elegir entre candidatos de extrema izquierda y extrema derecha. Normalmente, durante las elecciones presidenciales, varios canales de televisión planifican debates que son llevados a cabo a lo largo de varias semanas y, en general, los votantes pueden observar el comportamiento y las propuestas políticas de los candidatos. Sin embargo, en las elecciones de ese año, Bolsonaro continuó negándose a participar en debates. En lugar de estos, continuó transmitiendo unilateralmente sus afirmaciones en vivo usando las redes sociales. Esta estrategia de campaña evitó que Bolsonaro fuera confrontado directamente no solo por su oponente, Haddad, sino también por medios de comunicación críticos, a los que a menudo condenó.

Sin embargo, el apoyo a Bolsonaro no fue en absoluto sólido. El día 17 de ese mes surgió la sospecha de actos ilegales en relación con una

empresa que distribuía noticias falsas, lo cual generó que algunos electores a quienes les disgustaban los escándalos de corrupción acabasen por no apoyarlo. A pesar de todo esto, Bolsonaro obtuvo el 55 por ciento de los votos y ganó las elecciones.

Analizando las razones por las que Bolsonaro ganó apoyo en las elecciones presidenciales

Comportamiento de voto

El siguiente cuadro sobre la primera ronda de las elecciones presidenciales brasileñas del 2018 muestra los atributos sociales de los electores que apoyaron a Bolsonaro.

Primero, en cuanto a la clase social, a medida que aumentan los ingresos familiares la tasa de apoyo a Bolsonaro también tiende a aumentar. Como se esperaba en general, se puede confirmar que obtuvo apoyo de personas de ingresos medios y altos en lugar de personas de bajos ingresos. Por otro lado, se puede confirmar que Haddad, su oponente, mostró una tendencia a ganar más apoyo de electores de bajos ingresos.

En segundo lugar, con respecto al nivel educativo, podemos observar que el apoyo a Bolsonaro también tiende a aumentar a medida que aumenta el nivel educativo. Por otro lado, el apoyo a Haddad tiende a aumentar a medida que disminuye el nivel educativo.

En tercer lugar, con respecto a la proporción por región, Bolsonaro recibió un apoyo masivo en todo el territorio excepto la región noreste. Desde la introducción del sistema de transferencia de efectivo, la región noreste, que tiene muchas personas de bajos ingresos, se ha convertido en el bastión del PT. Es así que en esta elección el apoyo al PT en la región noreste fue alto. Sin embargo, debemos señalar que incluso en la región norte, caracterizada similarmente por ingresos relativamente bajos, hubo una mayor proporción de partidarios de Bolsonaro que de Haddad.

Cuarto, en cuanto a la proporción por edad, Bolsonaro ha obtenido el apoyo de todos los grupos etarios. En general, uno esperaría que

Cuadro 2. Primera ronda de votación de los principales candidatos en las elecciones presidenciales de Brasil del 2018 (%)

	Bolsonaro (PSL)	**Haddad (PT)**	**Gomes (PDT)**	**Alckmim (PSDB)**
Sujetos encuestados	36	22	13	7
Ingresos domésticos (real)				
0~1,908	25	29	12	9
1,908~4,770	41	19	14	6
4,770~9,540	51	14	14	5
9,540~	55	12	15	5
Educación				
Básica	25	29	9	10
Secundaria	39	21	13	7
Superior	45	15	18	4
Región				
Sureste	40	16	12	10
Sur	44	17	9	6
Noreste	22	36	19	4
Medio oeste	49	14	10	6
Norte	35	26	11	6
Años				
16~24	35	18	20	5
25~34	36	23	14	6
35~44	38	22	12	7
45~59	35	24	10	8
60~	35	23	12	9
Sexo				
Hombre	42	23	12	6
Mujer	30	21	14	8
Religión				
Católica	29	25	11	9
Evangélica	40	15	7	9
Espiritismo	40	13	13	7
Afrobasileña	15	24	15	6
Agnóstica	25	22	15	7
Atea	16	28	19	7

Fuente: Modificación hecha por el autor de los datos en Kikuchi (2018).

los partidarios de Bolsonaro fuesen los votantes más jóvenes, quienes no experimentaron el período militar, así como los votantes mayores, quienes experimentaron la política militar. Concretamente, los primeros expresarían la decepción con la democracia brasileña, y los segun-

dos representarían el apoyo (y elogio) al régimen militar. Sin embargo, esta premisa no fue respaldada por los datos, ya que el comportamiento del electorado no se limitó a un grupo etario específico.[6]

Finalmente, en cuanto a la proporción por religión, los practicantes de la religión afrobrasileña, los no religiosos y los ateos favorecieron a Haddad, mientras que Bolsonaro ganó un alto apoyo evangélico. Detrás del voto conservador está el surgimiento de la derecha cristiana en la sociedad latinoamericana. Especialmente desde que aparecieron en el escenario político en la década del 2000, los grupos evangélicos se han convertido en una fuerza política con representación parlamentaria en la escena nacional. Tradicionalmente, los partidos más establecidos tienen una alta afinidad con el catolicismo (Smith, 2019). Sin embargo, ahora que aproximadamente un tercio de la población de Brasil es evangélico, muchos seguidores apoyan a partidos pequeños de base evangélica. La oposición al aborto y a los derechos de las minorías sexuales resuena entre los partidarios de Bolsonaro. El comportamiento del electorado también muestra que los cambios en el voto religioso, como el crecimiento de grupos evangélicos, llevaron a una reversión en el apoyo a otros partidos políticos poderosos (Grin *et al.,* 2019).

Otros factores

Derrota del Centrão *y escisión dentro del* PSDB. Primero, después de la transición al gobierno civil, el PSDB fue formado por destacados políticos pertenecientes al MDB, y abogaba por una forma de socialdemocracia, a menudo llamada "tercera vía". Para diferenciarse de las políticas de su competidor, el PT, el PSDB se ha vuelto progresivamente más con-

6 En cuanto a los demás atributos, en términos de género, Bolsonaro tenía más seguidores masculinos que femeninos. Sin embargo, los datos también confirman un gran número de votos femeninos. En esta campaña electoral, Bolsonaro fue criticado principalmente por el movimiento feminista radical debido a comentarios despectivos hechos en el pasado sobre mujeres y a un comportamiento que se puede calificar de machista. La crítica a Bolsonaro por parte del movimiento feminista, el cual incluye diversos elementos como el liberalismo, el socialismo y el radicalismo, a menudo confiere una interpretación amplia de la imagen de su masculinidad.

servador y se ha convertido en un partido político de gran escala apoyado principalmente por electores de ingresos altos en áreas urbanas. También en esta elección, *Centrão,* constituida principalmente por partidos políticos de centro y de derecha, ha ganado el 51 por ciento de los escaños a nivel federal. Por lo tanto, se consideraba que Alckmin, del PSDB, tenía ventaja en este sistema de partidos.

Sin embargo, las estrategias electorales de Alckmin apuntaron a ganar el apoyo de las facciones de centro en la campaña electoral. Adicionalmente, este grupo del *establishment* incluía a muchos candidatos involucrados en presuntos casos de corrupción. Por lo tanto, Alckmin no pudo ganarse completamente la empatía de los electores que buscaban eliminar la corrupción, ni tampoco la de los conservadores que querían resolver problemas fundamentales arraigados en la fragmentación social. Por lo tanto, el apoyo de los electores conservadores fluyó hacia Bolsonaro y los nuevos miembros conservadores del Congreso.

Además, la cooperación dentro del PSDB era débil. Dentro del partido, las facciones de Minas Gerais y São Paulo siempre han tenido dificultades para seleccionar a sus candidatos, aunque están de acuerdo en que tienen una postura "antimilitarista". Sin embargo, los jóvenes e influyentes miembros del partido ya estaban inclinados a apoyar a Bolsonaro antes de las elecciones, en contra de la política del partido de apoyar a Alckmin. El PSDB mantenía opiniones divididas y no tuvo más remedio que anunciar su neutralidad incluso antes de la ronda final de votación en las elecciones presidenciales. Como resultado, incluso las líneas de política fueron diferentes, y no hubo posibilidad de formar una alianza pragmática con el PT bajo la idea anti-Bolsonaro (es decir, política antimilitar).

Una de las razones por las que el partido estaba tan dividido fue la presencia de Doria. Él se postuló por el PSDB y ganó las elecciones a la alcaldía de São Paulo en el 2016. En esas elecciones, el PSDB no pudo elegir un candidato dentro del partido, por lo que Doria, exempresario con poca experiencia política, fue seleccionado. A pesar de esto, ganó

popularidad en la administración de la ciudad, especialmente por no tener ningún estigma político, y eventualmente emergió como candidato a la presidencia. Sin embargo, en consideración a Alckmin, quien lo había apoyado enormemente durante las elecciones a la alcaldía, Doria decidió no postularse para las elecciones presidenciales sino para la elección de gobernador en São Paulo, logrando la victoria.

Estrategia electoral que traza una línea con la política de partidos. En segundo lugar, el sistema de partidos políticos brasileño mantiene una estructura en la que predominan el partido en el poder y los partidos políticos más establecidos debido a factores como la generación de ganancias y el espacio para transmisión de propaganda política en televisión. Otros partidos no pueden atraer la atención de los votantes a menos que empleen afirmaciones fuera de los límites del sentido común. Por un lado, si se intenta conseguir el apoyo de muchos electores, la actitud tendrá que ser más moderada que la originalmente adoptada. Por otro lado, el comportamiento extremo será blanco de ataques por parte de partidos opositores y de críticas de los medios de comunicación. Además, el poder judicial, como los tribunales y fiscales, podría advertir contra ese comportamiento. Además, si la afirmación inicial cambia con frecuencia, es fácil que los partidarios y votantes se alejen. Sin embargo, dado que Bolsonaro no se convirtió en miembro de ninguno de los partidos políticos grandes, expresó una gran rectitud como político que no ha estado involucrado en corrupción, y denunció a los partidos tradicionales, incluido el PT.

En otras palabras, Bolsonaro logró captar el apoyo de la clase media y los grupos de altos ingresos que buscan un cambio radical en la política actual mediante la creación de una alianza (Bolsonaro y un pequeño partido conservador) contra el enemigo (PT y otros partidos del *establishment*) (Lucio, 2020). Especialmente en Brasil, el triunfo de Bolsonaro simbolizó el surgimiento de un conservadurismo que reclama la moralidad de disciplina que castiga severamente la injusticia

–y no el perdón que ha apoyado a los pobres y grupos vulnerables, como las minorías sexuales– como reacción contra el avance de la democracia liberal.

El PT, por su parte, ha tenido como objetivo incluir a quienes han sido excluidos socialmente, pero el partido ya ha traicionado la confianza del público debido a la caída en el desempeño económico del gobierno y los escándalos de corrupción dentro de la administración. Esta evaluación aumentó el antipetismo entre los votantes (Samuels y Zucco, 2018). Como resultado, el PT se había convertido en un blanco ideal para Bolsonaro en un escenario político polarizado.

Fuerte presión parlamentaria. En tercer lugar, se dice que en estas elecciones un grupo parlamentario llamado "Bancada BBB" (Bala, Buey y Biblia) tuvo una presencia particularmente fuerte. La federación parlamentaria BBB está conformada por los legisladores de la federación de armamentistas, la federación de ruralistas y la federación de evangélicos. Estos tres grupos parlamentarios han pertenecido a partidos políticos tradicionales, como el MDB y el DEM, y han producido sus propios representantes. Bolsonaro optó por cooperar con la federación parlamentaria *(Frente parlamentar),* cuyas políticas resuenan con las suyas, en lugar de formar una coalición de partidos. Su intención se reflejó en gran medida en el nombramiento de ministros en la nueva administración.

Efectos de las redes sociales. Finalmente, Bolsonaro usó las redes sociales de manera efectiva. El predominio otorgado por la tasa de ocupación parlamentaria, dividido entre los partidos ya establecidos, no tuvo un gran impacto en esta elección. En las campañas electorales, la duración de las transmisiones por televisión y radio ha sido considerada como uno de los factores más importantes que determinan el comportamiento electoral de los votantes.

De acuerdo con la ley electoral, el tiempo de transmisión se distribuye según el número de escaños que haya ganado cada partido.

Por lo tanto, los candidatos de partidos políticos que forman coaliciones con múltiples partidos pueden mostrar sus propuestas a más votantes, elevando su perfil. Esto significa que los candidatos de partidos que forman una gran coalición inevitablemente pueden lograr una superioridad en las elecciones. Esto se debe no sólo al tiempo de transmisiones políticas por radio y televisión durante las campañas electorales, sino también al hecho de que los fondos electorales de los partidos políticos dependen de las subvenciones que se distribuyen de acuerdo con la tasa de ocupación parlamentaria de la coalición política. Por ello se ha considerado que los candidatos que pertenecen a partidos pequeños se encuentran en una posición abrumadoramente desventajosa. Sin embargo, las redes sociales han hecho posible proveer información directamente a los votantes a bajo costo, sin que el discurso del candidato sea analizado en detalle en la televisión o radio (Brito *et al.,* 2019).

Las redes sociales también permitieron a los electores seguir las tendencias y las declaraciones de los políticos a quienes apoyan. En las transmisiones políticas basadas en televisión y radio, las campañas electorales de los partidos del *establishment* (como el bloque de Alckmin) se transmitían a diario, superando el tiempo de transmisión de otros candidatos. Por el contrario, el equipo de Bolsonaro ha alimentado la polarización política creando un escenario que, a través de las redes sociales, ve a los principales medios de comunicación que son críticos de Bolsonaro como "enemigos" difundiendo noticias falsas.[7] La estrategia fue exitosa porque, al crear empatía entre personas con atributos similares, hizo pensar a los electores que la verdadera voz es la que se transmite en las redes sociales (Evangelista y Bruno, 2019). Con el desarrollo de las redes sociales, las áreas en las que los candidatos pueden

7 Soares *et al.* (2019) también demuestra que uno de los factores polarizantes en el discurso político de los votantes en el período de campaña electoral presidencial 2018 en Brasil es la aparición del *efecto de echo-chamber,* efecto en el espacio de las redes sociales.

publicitarse con amplitud se han diversificado, y como simbolizó la ausencia de Bolsonaro durante los debates televisivos tras la herida sufrida, estas fueron sólo una de las herramientas disponibles. En Brasil, el espacio de redes sociales que rodea las elecciones presidenciales se ha consolidado como una "nueva esfera pública" que iguala la influencia de la televisión y radio.

PERSPECTIVAS DEL GOBIERNO DE BOLSONARO

Elecciones parlamentarias

El gobierno de Bolsonaro, que comenzó el 1 de enero del 2019, introdujo desafíos y perspectivas centrados en la política económica y política exterior con referencia a las promesas electorales. En particular, los resultados de las elecciones parlamentarias a nivel federal –que tuvieron lugar al mismo tiempo que las elecciones presidenciales–, así como la reducción de ministerios y personal de gobierno, revelaron cambios en las relaciones entre el gobierno y el parlamento.

Las elecciones parlamentarias, que coincidieron con la primera vuelta de las elecciones presidenciales, también confirmaron cambios dramáticos en la política brasileña reciente. Primero, en las elecciones a la Cámara de Diputados, el PSL ganó 52 escaños y dio un gran salto hacia adelante. Esto se debe a que los candidatos del PSL ganaron escaños que le habían pertenecido a grupos de centro-derecha anteriormente dominantes en el parlamento, como el MDB, el PSDB y el DEM. Además, se puede ver que Bolsonaro ha roto la vieja política brasileña.

Por el contrario, en las elecciones al Senado el PSL obtuvo cuatro escaños, lo que no fue un salto en comparación con la Cámara de Diputados. El MDB mantuvo su posición como el primer partido del Senado, lo que dificulta que el gobierno de Bolsonaro dirija el parlamento sin coaliciones con partidos del *establishment*.

Cuadro 3. Evolución del número de miembros de cada partido en el Congreso Federal

Congreso (hasta el 31 de enero de 2019)

Partidos (10/35)	Senadores federales (81)	Diputados federales (513)	Total (594)
PT	9	61	70
MDB	18	51	69
PSDB	12	49	61
PP	5	49	54
DEM	5	43	48
PR	4	40	44
PSD	5	38	43
PSB	4	26	30
PRB	2	21	23
PDT	3	19	22
Total	67	397	464
Otros	14	116	130

Elección →

a partir del 7 de octubre de 2018.

Elección →

Partidos (10/35)	Senadores federales (81)	Diputados federales (513)	Total (594)
PT	6	54	60
PSL	4	52	56
MDB	12	34	46
PP	5	38	43
PSD	7	33	40
PSDB	9	29	38
DEM	6	28	34
PR	2	33	35
PSB	2	32	34
PDT	4	28	32
Total	57	361	420
Otros	24	152	174

a partir del 31 de enero de 2019.

Fuente: Elaboración del autor con base en datos del Senado Federal y la Cámara de Diputados de Brasil.

Como se mencionó anteriormente, podemos observar que el PSL de Bolsonaro, así como nuevas figuras pertenecientes a pequeños partidos de derecha, obtuvieron grandes resultados en el Congreso Federal.

El triunfo de Bolsonaro y el ascenso del PSL fueron posibles gracias al debilitamiento de la facción de izquierda del partido opositor. Dentro del parlamento, muchos miembros nuevos de derecha fueron elegidos para demostrar su presencia. Por otro lado, los electores de izquierda no vieron nuevos líderes que reemplazasen al expresidente Lula, quien había sido la base espiritual de la izquierda. Además, muchos partidos querían mantenerse alejados del PT, el cual perdió en las elecciones. La ruptura de vínculos dentro de los partidos de izquierda debilitó su capacidad de resistir las reformas impulsadas por el gobierno.

Cabe destacar la reducción en el tamaño de ministerios y agencias con el fin de una consolidación fiscal. En Brasil, desde el gobierno de Cardoso, el partido en la presidencia ha formado coalición con varios otros partidos, manteniendo una gestión política estable al obtener la mayoría de los escaños en el parlamento federal. La gestión política fue posible porque, a cambio de formar una coalición con múltiples partidos, los puestos ministeriales se asignaron bajo la autoridad del presidente. La reducción de ministerios también debilitó la autoridad del presidente para llegar a acuerdos entre partidos políticos.

Méritos y deméritos de la reforma neoliberal y la reacción cultural

Luego de la transición del MDB al PSL, y bajo la dirección del ministro de Finanzas Paulo Guedes, el nuevo gobierno implementó una reforma a gran escala para atraer inversiones del extranjero y así reparar el deterioro fiscal que se descubrió durante la administración del PT.

En primer lugar, si bien la política económica (reforma neoliberal) del gobierno ha sido reconocida por los círculos industriales y económicos, ésta ha promovido la reducción de obras públicas relacionadas con la educación y la atención médica. Desde la perspectiva del gobierno de Bolsonaro, hubo la decisión de colocar a la reconstrucción nacional como el tema más importante en agenda. Esta política tuvo algún efecto

en las pensiones, la reforma tributaria y la infraestructura, las cuales habían sido consideradas por muchos años obstáculos a la reforma debido a la poderosa resistencia de grupos de intereses.

En segundo lugar, está la mejora en temas de seguridad y corrupción. Sergio Moro, quien lideró una serie de investigaciones anticorrupción en el marco de *Lava Jato* (Operación Lavado de Autos), fue designado como ministro de Justicia y Seguridad, que integra medidas de seguridad con el Ministerio de Justicia. Moro está comprometido con las medidas de prevención del delito y el número de estos ha disminuido en el 2019.[8] Además, en comparación con el gobierno anterior, había altas expectativas de erradicación de la corrupción, destacando el hecho de que no hubo ninguna renuncia en el gabinete en conexión con ésta. Además de medidas de seguridad relacionadas con la capacidad de disuasión –las cuales formaban parte de la promesa electoral de Bolsonaro y fueron altamente respaldadas por el electorado–, "El Camino a la Prosperidad", la promoción de la privatización, la reducción de tarifas, la reforma fiscal y de seguridad social y la reducción de ministerios fueron temas de interés para la nueva administración, apuntando así a construir un "gobierno pequeño" basado en la política neoliberal. Ciertamente, la reconciliación de los estados, divididos entre la izquierda y la derecha durante la campaña electoral, así como la adhesión a la Constitución de 1988, fueron parte del discurso inaugural del presidente el 1 de enero del 2019. Sin embargo, Bolsonaro era muy consciente de la exclusión de la "ideología de izquierda" de la política brasileña.[9]

---

8 Moro anunció su dimisión el 24 de abril del 2020, tras denunciar una tentativa de interferencia política en la destitución del jefe de la Policía Federal (PF) por parte del presidente.

9 Existe un debate sobre si Bolsonaro es similar a otros populistas de derecha que han surgido principalmente en países occidentales. Bolsonaro fue presentado en las elecciones presidenciales de Brasil como un político de extrema derecha que utilizó un discurso y comportamiento radical, elogiando incluso a presidentes militares durante la campaña. Sin embargo, la visión de la extrema derecha también puede entenderse como una reacción cultural exagerada en países a los que les es inherente el valor del "derecho a la libertad" (esto en razón a las violaciones a los derechos humanos sufridas

Las palabras más utilizadas por Bolsonaro durante sus discursos han sido "Brasil" y "Dios" *(Deus),* lo que demuestra su estrecha relación con los grupos evangélicos (Figueiredo y Menezes, 2019). Así mismo, las políticas ambientales y educativas han sido modificadas para negar las raíces del pensamiento liberal y social en Brasil –tales como el "movimiento social ambiental" y la "pedagogía de los oprimidos", que una vez lucharon lado a lado con el comunismo y emergieron en medio de la resistencia ciudadana al gobierno militar (Hunter y Power, 2019).

Se redujo significativamente el presupuesto para monitorear las políticas de gobierno, incluidas las medidas contra el cambio climático, los presupuestos operativos de universidades federales, los gastos de investigación para investigadores jóvenes, y el presupuesto para programas culturales (incluidas las películas sobre la realidad de la época militar). Con relación a los derechos humanos, se nombró a un miembro del grupo parlamentario evangélico –quien también supervisa la ley para detener el aborto y promover los derechos de las personas LGBTQ– como ministro del recién creado Ministerio de la Mujer, la Familia y los Derechos Humanos. Las reducciones en el presupuesto para el acceso de la sociedad civil a proyectos gubernamentales, y el antiintelectualismo expresado en posiciones como dudar de la información proveniente de medios de comunicación y círculos académicos, también reduce la responsabilidad social y los límites al comportamiento político (Hunter y Power, 2019). Estas acciones emergen como respuesta a la corrupción y los fracasos del gobierno del PT, y para prevenir lo que se entiende como liberalismo radical –los valores democráticos liberales cultivados tras la transición a la democracia que se interpreta como una ideología comunista–. Todo esto resuena con la ideología socialmente conservadora de Bolsonaro.[10]

durante el período militar y la Guerra Fría) en un momento en el que el conflicto ideológico entre la izquierda y la derecha se profundiza (Weyland, 2019).

10 Norris e Inglehart (2019) sostienen que el auge del extremismo de derecha en Europa se basa en una reacción cultural contra el progresivo cambio de valores en las últimas décadas.

Las relaciones entre el presidente y el Congreso bajo un sistema presidencial de coalición

Bajo la severa división social que se observa en el país, la inestabilidad del nuevo gobierno ha sido una preocupación desde el inicio. El sistema de partidos brasileño es un sistema multipartidista polarizado. En los últimos años, los tres partidos principales han sido el eje de la política partidaria; sin embargo, al no poder estos obtener suficientes escaños por sí mismos, y siendo que dos tercios de los escaños son necesarios en ambas cámaras para aprobar un proyecto de ley (y tres quintos para una enmienda constitucional), anteriormente ha sido necesario formar un amplio gobierno de coalición bajo el sistema presidencial para aprobar leyes (Niikawa y Masukata, 2019). Un régimen de *presidencialismo de coalición* ha creado estabilidad en la administración política del gobierno, pero también ha impedido la realización de reformas radicales debido a la necesidad de coordinación entre los miembros de la coalición (Abranches, 2018). Bolsonaro no formó oficialmente un gobierno de coalición, eligiendo la minoría en ambas cámaras con un solo partido presidencial y sin mayoría de escaños. El presidente confrontó y abandonó el PSL, al que pertenecía, y conformó un nuevo partido, Alianza por Brasil (APB), pero se independizó igualmente de este en el 2020.

El nuevo estilo de gestión política de Bolsonaro se caracterizó por su actitud de no depender de la política de partidos existente. Al mismo tiempo, eso significó una situación de confrontación entre el presidente y el Congreso, y potencialmente la destitución del presidente por parte del parlamento. Bolsonaro planeaba formar una coalición de partidos mediante la asignación de puestos administrativos a los miembros del *Centrão,* para evitar un eventual proceso de destitución. Sin una coalición pragmática con partidos políticos del *establishment,* la relaciones entre el presidente y el parlamento son invariablemente inestables, lo cual destaca una de las constantes características de la política brasileña. Sin embargo,

con el tiempo, la gestión tiende a volver gradualmente a los estilos anteriores para hacer ajustes de beneficios políticos dentro del Congreso.

CONCLUSIONES

Este capítulo describe el contexto, las tendencias y los resultados de las elecciones presidenciales brasileñas del 2018, y revela las razones detrás de la victoria de Bolsonaro (a diferencia del escenario esperado). El trabajo muestra que muchos ciudadanos esperaban un cambio radical en la "vieja política brasileña" que se había formado después de la democratización. A partir de los resultados de las elecciones presidenciales, podemos considerar que hemos llegado al final de un corto ciclo en el que se cuestionaron los resultados de los regímenes de izquierda y de los neoliberales, así como el tema de la corrupción, y se dio un nuevo inició al ciclo histórico del conservadurismo. Sin embargo, la nueva administración ha revelado que tanto la ideología de derecha como la de izquierda permanecen en la arena política brasileña. En efecto, la expresión de la ideología de izquierda se ha hecho más fuerte, y la inestabilidad y fluctuaciones políticas continúan siendo grandes. Si bien Brasil se encuentra en una encrucijada donde las crisis política y económica conducen a la fragmentación social y al impulso de reforma política, factores políticos y estructurales hacen que no surja un líder absoluto con el apoyo integral de todo el pueblo. Dada la falta de opciones políticas, es probable que esta situación continúe luego de las elecciones presidenciales del 2022.

La inestabilidad política se ve agravada por la pandemia de Covid-19, la cual se aceleró alrededor de marzo del 2020. Adicionalmente, el 15 de abril del 2021, la Corte Suprema de Brasil confirmó la anulación de la condena de Lula, lo que le permitiría participar en las próximas elecciones presidenciales. Por lo tanto, el panorama de la política brasileña se ha vuelto muy incierto. En Brasil, las reformas implementadas por el gobierno de Bolsonaro (por los menos hasta el

segundo año) han ampliado la brecha socioeconómica y desgastado los sistemas de seguridad social, tales como la asistencia social y la atención médica. Si deseamos superar la fragmentación social y lograr la prosperidad en Brasil luego de Covid-19, será necesario fortalecer la capacidad nacional y los lazos dentro de una sociedad civil actualmente fragmentada.

RECONOCIMIENTO

Este capítulo se basa en gran medida en el manuscrito "Elecciones presidenciales del 2018 en Brasil: ¿Funcionó la política de partidos?", presentado en el panel "Elecciones presidenciales latinoamericanas 2018", en el Quincuagésimo Quinto Panel de la Asociación Latinoamericana de Ciencias Sociales (en la Universidad de Estudios Internacionales de Kanda). Ha sido revisado y modificado. Me gustaría expresar mi gratitud al Sr. Naokatsu Uetani (Instituto de Economía en Desarrollo–IDE) por aceptar ser el moderador y comentarista en tal evento, así como al público por sus valiosos comentarios. Sin embargo, toda la responsabilidad por el contenido del artículo recae en el autor.

BIBLIOGRAFÍA

Abranches, Sérgio. (2018) *Presidencialismo de Coalizão: Raízes e Evolução do Modelo Político Brasileiro*. São Paulo: Editora Companhia das Letras.

Acemoglu, Daron y James A. Robinson. (2019) *The Narrow Corridor: States, Societies, and the Fate of Liberty*. Nueva York: Penguin Press.

Alston, Lee J., Marcus André Melo, Bernardo Mueller, y Carlos Pereira. (2016) *Brazil in Transition: Beliefs, Leadership, and Institutional Change*. Princeton y Oxford: Princeton University Press.

Bianchi, Bernardo, Jorge Chaloub, Patricia Rangel y Frieder Otto Wolf eds. (2020) *Democracy and Brazil: Collapse and Regression*. Nueva York y Londres: Routledge.

BRITO, Kellyton, Natalia PAULA, Manoel FERNANDES, and Silvio MEIRA. (2019) "Social media and presidential campaigns–preliminary results of the 2018 Brazilian presidential election". *Proceedings of the 20th Annual International Conference on Digital Government Research*, pp. 332–341.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. (S/F) "Líderes e vice-líderes na Câmara dos Deputados". Portal de Câmara dos Deputados, accedido el 23 abril del 2021. Disponible en: https://www.camara.leg.br/ deputados/lideres-e-vice-lideres-dos-partidos.

DIAMOND, Larry. (2015) "Facing up to the Democratic Recession". *Journal of Democracy*, 26 (1): 141-155.

DIAS, Murillo de Oliveira y Andre TELES. (2018) "Vote in Brazil and General Elections 2018: Are the Pillars of Democracy in Danger?" *Global Journal of Politics and Law Research*, 6 (6): 1-15.

DUQUE, Debora y Amy Erica SMITH. (2019) "The Establishment Upside Down: A Year of Change in Brazil". *Revista de Ciência Política*, 39 (2): 165-189.

EVANGELISTA, Rafael y Fernanda BRUNO. (2019) "WhatsApp and Political Instability in Brazil: Targeted Messages and Political Radicalization". *Internet Policy Review*, 8 (4): 1-23.

FIGUEIREDO, Janaina y Maiá MENEZES. (2019) "Brasil e Deus são as palavras que mais aparecem nos discursos de Bolsonaro". Diario *O Globo*, edición del 29 de septiembre del 2019. Disponible en: https://oglobo.globo.com/brasil/brasil-deus-sao-as-palavras-que-mais-aparecem-nos-discursos-de-bolsonaro-23982333.

GRIN, Monica, Michel GHERMAN, y Leonel CARACIKI. (2019) "Beyond Jordan River's Waters: Evangelicals, Jews, and the Political Context in Contemporary Brazil". *International Journal of Latin American Religions*, 3 (2): 253-273.

HUNTER, Wendy y Timothy J. POWER. (2019) "Bolsonaro and Brazil's Illiberal Backlash". *Journal of Democracy*, 30 (1): 68-82.

KIKUCHI, Hirokazu. (2018) "Will Brazil's Democracy Retreat? Using the Presidential Poll as a Clue". *IDE Square*: 1-11. Disponible en: https://www.ide.go.jp/Japanese/IDEsquare/Eyes/ 2018/ISQ201820_029.html.

KINGSTONE, Peter R. y Timothy J. POWER eds. (2019) *Democratic Brazil Divided*. Pittsburgh, PA: University of Pittsburgh Press.

LEVITSKY, Steven, James LOXTON, Brandon VAN DYCK, y Jorge I. DOMÍNGUEZ eds. (2016) *Challenges of Party-Building in Latin America*. Nueva York: Cambridge University Press.

LEVITSKY, Steven y Daniel ZIBLATT. (2018) *How Democracies Die*. Nueva York: Crown.

LÜHRMANN, Anna, Seraphine F. MAERZ, Sandra GRAHAN, Nazifa ALIZADA, Lisa GASTALDI, Sebastian HELLMEIER, Garry HINDLE y Staffan I. LINDBERG. (2020) *Autocratization Surges-resistance Grows. Democracy Report 2020*. V-Dem Institute, University of Gothemburg. Disponible en: https://www.v-dem.net/media/filer_public/f0/5d/f05d46d8-626f-4b20-8e4e-53d4b134bfcb/democracy_report_2020_low.pdf.

MAINWARING, Scott. (1999) *Rethinking Party Systems in the Third Wave of Democratization: The Case of Brazil*. Stanford, CA: Stanford University Press.

MAINWARING, Scott, Timothy J. POWER, y Fernando BIZZARRO. (2018) "The Uneven Institutionalization of a Party System: Brazil". En Scott Mainwaring ed. *Party Systems in Latin America: Institutionalization, Decay, and Collapse*. Nueva York: Cambridge University Press, pp. 164-200.

MELO, Marcos y Carlos PEREIRA. (2013) *Making Brazil Work: Checking the President in a Multiparty System*. Nueva York: Palgrave Macmillan.

MOREIRA, Alberto da Silva. (2018) "From Religious Diversity to Political Competition: The Differentiation Process of Pentecostalism in Brazil". *Religions*, 9 (1): 1-11.

NIIKAWA, Sho y Shuichiro MASUKATA. (2019) "Oversized Governments in Latin American Presidential Democracies: A lesson from Brazil". *AJIA KEIZAI*, 60 (2): 34-67. [en japonés]

NORRIS, Pippa y Ronald INGLEHART. (2019) *Cultural Backlash: Trump, Brexit, and Authoritarian Populism*. Nueva York: Cambridge University Press.

O'NEIL, Patrick. (2010) *Essentials of Comparative Politics. 3rd ed*. Nueva York: WW Norton and Company.

RENNO, Lucio R. (2020) "The Bolsonaro Voter: Issue Positions and Vote Choice in the 2018 Brazilian Presidential Elections". *Latin American Politics and Society*, 62 (3): 1-23.

ROBERTS, Kenneth M. (2015) *Changing Course in Latin America: Party Systems in the Neoliberal Era*. Cambridge: Cambridge University Press.

SAMUELS, David J. y Cesar ZUCCO. (2018) *Partisans, Antipartisans, and Nonpartisans: Voting Behavior in Brazil*. Cambridge; Nueva York: Cambridge University Press.

SMITH, Amy Erica. (2019) *Religion and Brazilian Democracy: Mobilizing the People of God*. Nueva York: Cambridge University Press.

SOARES, Felipe Bonow, Raquel RECUERO, and Gabriela ZAGO. (2019) "Asymmetric Polarization on Twitter and the 2018 Brazilian Presidential Elections". *Proceedings of the 10th International Conference on Social Media and Society*, pp. 67-76.

WEBBER, Jeffery R. (2020) "A Great Little Man: The shadow of Jair Bolsonaro". *Historical Materialism*, 28 (1): 3-49.

WEYLAND, Kurt. (2019) *Revolution and Reaction: The Diffusion of Authoritarianism in Latin America*. Nueva York: Cambridge University Press.

ZAKARIA, Fareed. (1997) "The Rise of Illiberal Democracy". *Foreign Affairs*, 76 (22): 22-43.

NUEVO GOBIERNO, VIEJOS APELLIDOS: CRÓNICA DE LA IRRUPCIÓN DE LA DERECHA EN LAS ELECCIONES PRESIDENCIALES Y PARLAMENTARIAS DE URUGUAY 2019

Tomofumi Nakazawa

INTRODUCCIÓN

El esquema de las elecciones generales de Uruguay en 2019

El 28 de noviembre de 2019, Daniel Martínez, el candidato presidencial del gobernante Frente Amplio (FA) reconoció los resultados del balotaje electoral y, en consecuencia, la victoria del candidato de la oposición, Luis Alberto Lacalle Pou, del Partido Nacional (PN). Así, se puso fin al gobierno de centroizquierda que se mantuvo durante quince años y tres mandatos consecutivos en el poder. En lugar del Frente Amplio accedió al poder una coalición de derechas liderada por el Partido Nacional y autodenominada "multicolor".

Uruguay es conocido como uno de los países en América Latina con el sistema de partidos políticos más institucionalizado (Mainwaring, 2018, *et al.,* 57). La alternancia democrática del poder ha sido ininterrumpida tras el fin del régimen cívico-militar en 1985. En las últimas elecciones nacionales de 2019 se esperaba que se repitiera el mismo escenario que se dio en anteriores contiendas electorales. Es decir, se suponía que ningún partido ganaría la mayoría en la primera vuelta, y por tanto se celebraría una segunda vuelta entre los dos candidatos más votados. La disputa entre el partido gobernante, el Frente Amplio, y su rival, el Partido Nacional, asemejó contiendas similares en 2009 y 2014. El candidato de la izquierda, Martínez, al igual que el

saliente presidente Tabaré Vázquez (†), está afiliado al Partido Socialista (PS), que forma parte de la coalición de izquierda FA, y tiene un perfil político muy alto. Martínez se desempeñó como presidente de la empresa petrolera pública ANCAP, como ministro de Industria, Energía y Minería, y como intendente del departamento capitalino de Montevideo. En las elecciones internas[1] derrotó a varios potentes rivales del partido para convertirse en el único candidato presidencial de la izquierda. Era la segunda vez que el candidato de derecha, Lacalle Pou, intentaba derrotar al FA después de postularse en 2014 como símbolo del cambio generacional del Partido Nacional. Fue una elección que pudo haber sido ganada por cualquiera de los dos contendientes.

Por otro lado, esta elección se caracterizó por el surgimiento de un nuevo partido, Cabildo Abierto (CA), apoyado principalmente por exmilitares y sus familiares, y teniendo un posicionamiento más radical de derecha que el de los dos partidos tradicionales, el Partido Nacional y el Partido Colorado. Mientras que los tres partidos principales existentes –el Frente Amplio, el Partido Nacional y el Partido Colorado– perdieron votos, el Cabildo Abierto, encabezado por el exgeneral Guido Manini Ríos, ganó más del 11 por ciento del total de los votos. Y fue precisamente la colaboración de Guido Manini Ríos con Lacalle Pou la que abrió camino para que la derecha retornara al poder.

El ascenso de la derecha en Uruguay en el contexto del "fin del ciclo progresista"

Tras la muerte de Hugo Chávez Frías (en marzo de 2013), el principal promotor del "socialismo en el siglo XXI" y de la integración de América Latina y el Caribe, y después del fin del "*boom* de los *commodities*" (en

1 Por la reforma constitucional de 1996, en Uruguay se obliga a que cada partido político elija una sola fórmula presidencial y vicepresidencial mediante elecciones internas. Uruguay tiene un sistema de voto obligatorio, pero no es el caso de las elecciones internas.

2014), los gobiernos de izquierda que habían surgido en países latinoamericanos a principios de la primera década de este siglo retrocedieron gradualmente. A finales de 2015, con la llegada del gobierno de Mauricio Macri en Argentina, el llamado "fin del ciclo progresista" comenzó a discutirse. Al mismo tiempo, los casos de corrupción a escala global, tales como *FIFA Gate* y *Panama Papers*, comenzaron a ser expuestos uno tras otro, involucrando a la región suramericana. Ante estas revelaciones, en muchos países de la región se ha observado el fenómeno de "judicialización de la política y politización de la justicia". En particular, Brasil, bajo el gobierno del Partido de los Trabajadores (PT), ha sido el epicentro de *lawfare* o "guerra judicial" (Romano, 2019) por el caso *Lava Jato,* que no solo ha condenado la corrupción en el gobierno brasileño de izquierda, sino que dio lugar a la destitución de la presidenta Dilma Rousseff en 2016.

En dicho contexto, la derrota del gobierno de centroizquierda en Uruguay, que gobernaba el país desde 2005, nuevamente reafirma la hipótesis sobre el "fin del ciclo progresista" en la región latinoamericana. Este artículo propone un rastreo del último proceso electoral uruguayo de 2019, con un enfoque en torno a la aparición del *outsider* de derecha, Manini Ríos, y del Cabildo Abierto. Al describir y analizar el camino que condujo al giro a la derecha en Uruguay, espero contribuir a enriquecer el estudio de la derecha latinoamericana, un nuevo campo de investigación que se ha desarrollado en los últimos años.[2]

EL PERFORMANCE ECONÓMICO: 15 AÑOS DE CRECIMIENTO Y DESACELERACIÓN

En síntesis, el resultado del desempeño de la gestión económica de los gobiernos del Frente Amplio, que surgió en la llamada "marea rosada" o

2 Para el estado actual de los estudios sobre la derecha en América Latina, incluyendo Uruguay, véase el valioso repaso de Broquetas (2020).

giro a la izquierda en América Latina a principios del siglo XXI, ha sido positivo. Después de manejar la salida de la crisis económica (de diciembre de 2001 a agosto de 2002) causada por los efectos de la crisis financiera en los países vecinos, el Frente Amplio logró notables resultados socioeconómicos. Desde 2004 hasta 2019, el crecimiento económico ha sido constante. El PBI per cápita que ascendía a unos 4 100 dólares americanos en 2004 se cuadruplicó hasta superar los 16 000 dólares en diez años (ver Cuadro 1). La tasa de pobreza, que era del 32.5 por ciento en 2006, disminuyó de manera constante, alcanzando su punto más bajo de 7.9 por ciento en 2017. De igual manera, la tasa de indigencia, que era de 2.5 por ciento en 2006, disminuyó a 0.1 por ciento en 2017 (INE 2020, 4). Uruguay también ha logrado resultados en cuanto a la distribución de los ingresos: el coeficiente Gini,[3] que era de 0.474 en 2002, bajó a 0.453 en 2008 y a 0.390 en 2017. Actualmente Uruguay es el país con el nivel de pobreza más bajo de América Latina y con la menor brecha de distribución de ingresos.

Sin embargo, el tercer mandato del gobierno del Frente Amplio comenzó con vientos en su contra. Ya en 2014, al final del gobierno de José Mujica, el crecimiento económico comenzó a desacelerarse, y desde entonces la situación socioeconómica de Uruguay ha estado plagada de bajas tasas de crecimiento, aumento del desempleo, inflación y salarios estancados. Además, la tasa de personas que viven en situación de pobreza aumentó, en 2019, a 8.8 por ciento y, aunque ligeramente, también la tasa de pobreza extrema creció a 0.2 por ciento.

El gobierno de Uruguay bajo el Frente Amplio ha sido reconocido internacionalmente por sus esfuerzos a favor de la diversificación económica (*El País Uruguay,* 2018). No obstante, hasta la fecha, la economía del Uruguay sigue dependiendo en gran medida de las exportaciones de productos primarios, como la soja, la carne vacuna y el arroz. La

3 Las cifras del coeficiente Gini se rescatan de CEPAL (2020, 86). Cabe destacar que las cifras de 2002 son solo para las zonas urbanas y no tienen en cuenta las zonas rurales.

Cuadro 1. Indicadores económicos durante los tres periodos del gobierno de Frente Amplio

	Tabare Vázquez I				
Año	**2005**	**2006**	**2007**	**2008**	**2009**
Crecimiento	7.5	4.1	6.5	7.2	4.2
PIB per capita (USD)	5 191	5 846	6 987	9 025	9 388
Desempleo	12.2	11.4	9.2	7.9	7.8
Índice de precios al consumo (IPC)	4.9	6.4	8.5	9.2	5.9
Crecimiento del salario real	4.5	3.7	4.1	4.3	5.6

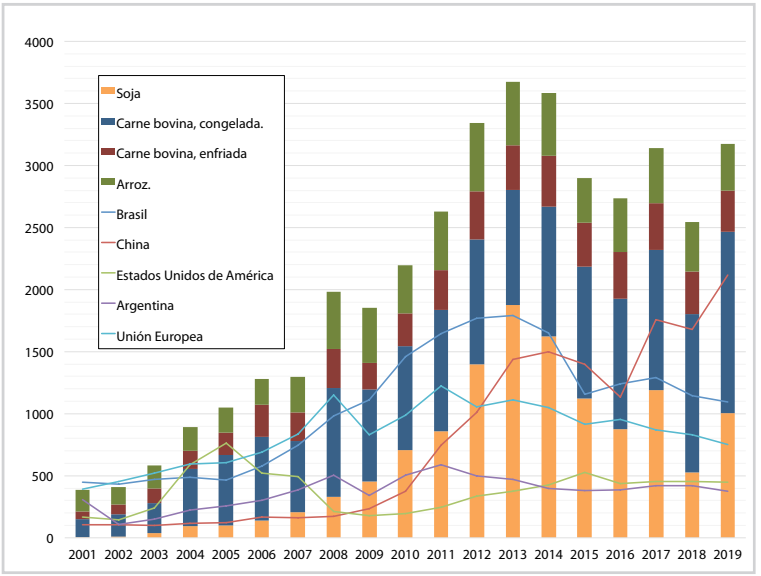
	José Mujica				
Año	**2010**	**2011**	**2012**	**2013**	**2014**
Crecimiento	7.8	5.2	3.5	4.6	3.2
PIB per capita (USD)	11 852	14 063	14 954	16 709	16 584
Desempleo	7.0	6.3	6.3	6.5	6.6
Índice de precios al consumo (IPC)	6.9	8.6	7.5	8.5	8.4
Crecimiento del salario real	3.4	4.0	5.2	3.3	3.5

	Tabare Vázquez II				
Año	**2015**	**2016**	**2017**	**2018**	**2019**
Crecimiento	0.4	1.7	2.6	1.6	0.2
PIB per capita (USD)	15 365	15 179	17 055	16 991	15 916
Desempleo	7.5	7.9	7.9	8.4	8.9
Índice de precios al consumo (IPC)	9.4	8.1	6.6	8.0	8.8
Crecimiento del salario real	0.4	3.3	1.3	0.2	-0.3

Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas.

evolución de exportaciones uruguayas a partir del nuevo milenio ha tenido una clara tendencia expansiva, pero con una importante disminución en cantidad entre 2014 y 2016 (ver Gráfica 1). La demanda de China y Brasil, sus principales destinos de exportación, y la situación económica de los Estados Unidos, siguen siendo factor clave para la economía uruguaya (Adler y Sosa, 2014; FMI, 2019; Giraudo, 2019).

Gráfica 1. Exportaciones uruguayas: los cinco destinos más importantes y los principales productos. 2001-2019 (millones de USD)



Fuente: elaboración propia basada en los datos de Uruguay XXI.

Cabe recordar que las elecciones de 2019 se disputaron en medio de estos vientos desfavorables respecto de la economía nacional.

CASO SENDIC: EL MAYOR COSTO POLÍTICO PARA LA IZQUIERDA

Uruguay es conocido como uno de los países en América Latina con pocos casos de corrupción. Según el Índice de Percepción de la Corrupción (IPC) de Transparencia Internacional,[4] una medida ampliamente utilizada para medir la gravedad de la corrupción, el nivel de la corrupción en Uruguay se ha mantenido muy por debajo del promedio regio-

4 Transparency International, Corruption Perceptions Index. Disponible en: https://www.transparency.org/en/cpi.

nal en los últimos quince años. De hecho, a pesar de las revelaciones de casos de corrupción a nivel regional y mundial –tales como los casos de FIFA *Gate, Panama Papers* y *Lava Jato*– el sector público uruguayo no se ha visto afectado por la ola de denuncias de mega corrupción, lo cual da excepcionalidad y cierto privilegio al país.[5] Uruguay fue uno de los pocos países de América del Sur que pudo mantenerse libre del fenómeno llamado *lawfare* (CELAG, 2017). Sin embargo, el Frente Amplio no estuvo totalmente libre del problema de la corrupción. Veamos el caso de la caída del vicepresidente Sendic.

Raúl Sendic Rodríguez es hijo del legendario líder de la guerrilla de "Tupamaros", Raúl Sendic Antonaccio. Durante el mandato frenteamplista, ocupó cargos importantes como ministro de Industria, Energía y Minería y presidente de ANCAP. En el segundo gobierno de Tabaré Vázquez, de 2015 a 2017, se desempeñó como vicepresidente de la República y presidente del Senado. Se esperaba que fuese dirigente de la próxima generación de la izquierda.

Los ataques mediáticos contra Sendic se produjeron en 2016, comenzando por las denuncias de supuesta falsificación de su hoja de vida y las de la situación financiera de ANCAP durante el periodo en que Sendic encabezaba su directorio, y extendiéndose hasta la oscura relación con Venezuela, país que suministra petróleo a Uruguay[6] (*El Observador,* 2015).

Las acusaciones contra Sendic siguieron y, en 2017, se reveló que había usado indebidamente la tarjeta de crédito oficial de ANCAP siendo

5 Podríamos señalar que la calificación positiva de Uruguay en temas de corrupción también se debe a la imagen del denominado "presidente más pobre del mundo", líder del Movimiento de Participación Popular MLN-Tupamaros, exguerrillero José "Pepe" Mujica, cuyo estilo de vida ganó la popularidad a escala internacional y se convirtió en un ícono de político limpio y humilde.

6 La politización del cuestionamiento de la relación entre ANCAP y Venezuela ya se había puesto en marcha. En 2015 se estableció en el Parlamento la Comisión de Investigación de ANCAP, dirigida por la oposición, para investigar la situación financiera de ANCAP de 2005 a 2015. En febrero de 2016, el Frente Amplio, que tenía mayoría en el Senado concluyó que no hubo fraude en la ANCAP durante el mencionado período.

presidente de este ente autónomo. Frente a este escándalo, el Frente Amplio, en su propio Tribunal de Conducta Política, estudió el caso y acusó a Sendic de usar dinero de forma "inaceptable". El Tribunal también reconoció unánimemente la responsabilidad "ética y política" del vicepresidente (*La República,* 2017). El 9 de septiembre del mismo año, Sendic anunció en su cuenta de Twitter que había presentado su carta de renuncia al FA y al Presidente Vázquez[7] (*El País Uruguay,* 2017a). Posteriormente, en diciembre de 2018, el FA tomó medidas de sanción contra Sendic, prohibiéndole por un período de un año y cinco meses postularse a cualquier concurso de cargo público mediante elecciones (*El Observador,* 2018a). Este incidente cerró el camino a que la fracción Lista 711 liderada por Sendic participase en las elecciones de 2019. Consecuentemente, el Frente Amplio perdió una de sus fracciones importantes en la fase preelectoral.

EL FENÓMENO MANINI

Robo en la Universidad de la República, rebeldía de Gonzalo Mujica y espionaje en democracia

A lo largo del año 2016 hubo varios incidentes vinculados a memorias del pasado reciente en el país y a las relaciones cívico-militares, todo ello en paralelo al caso de Sendic. Realizo a continuación un repaso cronológico.

A finales de marzo de 2016, en la sala del Equipo de Antropología Forense (GIAF) de la Facultad de Humanidades y Ciencias de Educación de la Universidad de la República (UDELAR), un individuo desconocido entró sin autorización y se llevó documentos y materiales que se albergaban en el lugar. El GIAF se encargaba de realizar investigaciones sobre

7 Desde entonces y hasta el final de su mandato, el 29 de febrero de 2020, la vicepresidencia del país y la presidencia del Senado fue ejercida por la senadora Lucía Topolansky (esposa de José Mujica), que pertenece al MPP, la mayor fracción del FA.

víctimas de detenciones, desapariciones forzadas y asesinatos por motivos políticos entre 1968 y 1984, en el marco del convenio firmado entre la Presidencia de la República y la UDELAR (Universidad de la República, 2016). Las asociaciones de madres y familiares de desaparecidos, los grupos académicos y las organizaciones de derechos humanos expresaron su enérgica condena del incidente, considerándolo como obstaculización e intimidación de la labor del GIAF (Universidad de la República, sf).

En octubre del mismo año, el diputado frenteamplista Gonzalo Mujica se opuso a la propuesta de reforma gradual del Servicio de Retiros y Pensiones Militares (conocido popularmente como la Caja Militar, y establecido en 1911),[8] afirmando que de aquí en adelante no necesariamente se sometería al lineamiento de la política del FA. Como consecuencia de la rebeldía de Gonzalo Mujica, el Frente Amplio perdió su mayoría en la Cámara de Representantes.[9]

En diciembre del mismo año, en la Cámara de Representantes se estableció la Comisión Investigadora del Espionaje Ilícito en Democracia para investigar las actividades de inteligencia supuestamente realizadas por los aparatos estatales durante el periodo de la postransición. La Comisión se encargó de estudiar los microfilms descubiertos por la ministra de Defensa, Azucena Berrutti, durante el primer mandato del gobierno del Frente Amplio (2005-2010). Según el semanario *Brecha,* los microfilms contienen más de 14 000 archivos sobre las masivas actividades de recopilación de información llevadas a cabo por unidades de inteligencia desde 1985 hasta 2005 (Semanario *Brecha,* 2017). A finales de 2017, la Comisión constató que los servicios de inteligencia seguían espiando a la población en democracia (*El País Uruguay,* 2017b), en particular a aquellos partidos políticos y organizaciones sociales que

8 Se compone de, por ejemplo, introducir al sistema una serie de modificaciones que implica un aumento gradual de la edad de inicio de prestaciones de pensión (Semanario *Brecha*, 2015).

9 Posteriormente, Gonzalo Mujica se alejó del Frente Amplio y se unió al Partido Nacional.

participaban de la campaña del referéndum revocatorio de la ley de caducidad (Ley 15.848).[10]

Destitución del General Manini Ríos

El mayor incidente en torno a las relaciones cívico-militares se produjo en los últimos años del mandato presidencial de Tabaré Vázquez. Fue el caso de la destitución de Guido Manini Ríos, el polémico comandante en jefe del Ejército. Manini Ríos, oficial del Cuerpo de Paracaidistas del Ejército, fue promovido en la administración del Frente Amplio. En febrero de 2015, fue nombrado comandante en jefe del Ejército. También se desempeñó como director de la Sanidad Militar, cargo que depende directamente del despacho del ministro de Defensa. Según su autobiografía, en calidad de jefe de los servicios militares fue un estrecho colaborador del gobierno civil, incluyendo reuniones semanales con el ministro Eleuterio Fernández Huidobro (Manini Ríos, 2019: 49-50).[11]

En octubre de 2015, el periódico uruguayo *El País* reveló actitudes confrontacionales del general Manini. Según el diario, Manini Ríos emitió una circular de carácter reservado dentro de círculos militares. En ella, rechazó explícitamente la propuesta de reforma de la Caja Militar, considerándola como una amenaza a la vida de los militares y, por tanto, "inaceptable" (*El País Uruguay,* 2015).

---

10 La ley de Caducidad de la Pretensión Punitiva del Estado fue promulgada en 1987 por la administración de Julio Maria Sanguinetti (Partido Colorado), que fue el primer gobierno democráticamente elegido en la época posdictadura. Esta normatividad dispone que las actuaciones perpetradas por los militares y los policías durante el régimen cívico-militar no se someten a juicio. El referéndum tuvo lugar el 16 de abril de 1989. Dado que el voto a favor de la derogación de la Ley 15.848 (llamado "voto verde" por el color de la papeleta) no alcanzó a la mitad más uno del total de los votos, se decidió mantener la vigencia de la misma. El expresidente Tabaré Vázquez es conocido por su activa participación en esta iniciativa revocatoria.

11 Fernández Huidobro fue miembro de la guerrilla "Tupamaros". Fue nombrado ministro de Defensa en julio de 2011 en la administración de José Mujica. También permaneció en el cargo durante el segundo gobierno de Vázquez. Falleció el 5 de agosto de 2016.

La contumacia de Manini Ríos sobre el plan de reforma de la Caja Militar provocó la ira del gobierno civil. En septiembre de 2018, Manini Ríos fue entrevistado en el programa "Todo Pasa" de Océano FM, radio nacional, donde criticó al ministro de Trabajo y Seguridad Social, Ernesto Murro. El gobierno vio esto como una declaración política y una violación de la Constitución, y sancionó a Manini a 30 días de arresto a rigor (*El Observador,* 2018b).

El 12 de marzo de 2019, la Presidencia de la República decidió destituir al general Manini Ríos y retirarlo inmediatamente del Ejército (Presidencia de Uruguay, 2019). El cese se basó en el hecho de que Manini, siendo el comandante en jefe del Ejército, acusó y rechazó el fallo del Poder Judicial del año 2009 que condenó a los exmilitares José Gavazzo y Jorge Silveira, entre otros, por asesinato durante la operación del Plan Cóndor (*Portal 180,* 2009).

El día 30 del mismo mes, el diario *El Observador* informó los detalles del drama del despido de Manini Rios (*El Observador,* 2019). El periódico obtuvo el acta del juicio del Tribunal Militar de Honor, con base en la cual reveló nuevos testimonios de personas involucradas en el caso Gomensoro. En 1973, Roberto Gomensoro, miembro de la guerrilla "Tupamaros", fue encontrado muerto, abandonado en el Río Negro después de ser detenido por militares. La muerte de Gomensoro, ocurrida poco antes del golpe de Estado, se reconoce como el primer caso de violaciones de derechos humanos perpetradas por parte del aparato estatal. En el año 2005, cuando el presidente Vázquez ordenó al Cuerpo Militar un informe sobre los desaparecidos, solo se reportó que Gomensoro, tras su detención, murió "por problemas cardíacos" dentro del recinto del Ejército.

Según el acta del Tribunal Militar de Honor a la cual accedió *El Observador,* José Gavazzo, miembro de la artillería del Ejército, testificó que fue él quien arrojó el cuerpo de Gomensoro al Río Negro en 1973. Según el testimonio de Gavazzo, Gomensoro fue detenido el 12 de marzo de 1973, pero Gomensoro murió bajo custodia en el predio del Ejército. Se

le ordenó que arrojara el cuerpo de Gomensoro en el Río Negro, lo que hizo Gavazzo solo. Sin embargo, el testimonio del subordinado de Gavazzo, Jorge Silveira, lo contradice. Según Silveira, Gomensoro fue torturado y asesinado por Gavazzo. Hay otras discrepancias entre los dos testimonios. Ambos hombres participaron en una acción para, en el marco de la Operación Cóndor, trasladar por vía aérea a Uruguay, en secreto, a los uruguayos retenidos en Argentina. Silveira declaró que dichas operaciones se llevaron a cabo en dos ocasiones, mientras que Gavazzo afirmó que la segunda operación nunca tuvo lugar.

Surgió entonces la cuestión sobre cómo los generales miembros del Tribunal Militar de Honor trataron este caso. Según el juicio de los generales, tomando en cuenta los testimonios de Gavazzo y Silveira, "los hechos no están aclarados lo suficiente", y por lo tanto ni Gavazzo ni Silveira habían deshonrado al Ejército. El fallo a ambos exmilitares fue únicamente el de imponerles la prohibición de llevar el uniforme. Manini Ríos, en calidad de máximo jefe del Ejército, presentó al gobierno la decisión del Tribunal y, en documento adjunto, sin dejar consideración alguna a los testimonios de Gavazzo y Silveira, declaró que, por parte del Poder Judicial, "no ha habido juicios imparciales" a los exsoldados, y por lo tanto ellos "han sido condenados sin pruebas y sin las garantías del debido proceso." Fueron justamente estos comentarios los que condujeron al final de su carrera militar.

Irrupción de un "outsider": Cabildo Abierto

Manini Ríos, tras ser expulsado del gobierno frenteamplista, cambiaría el rumbo de la política del país. Según la prensa, ya a finales de 2018, un grupo de ciudadanos que aglutinaba a muchos veteranos militares, denominado Movimiento Social Artiguista, estaba reclutando a Manini Ríos para hacer de él un futuro candidato presidencial (*El Observador,* 2018c).

El 10 de marzo de 2019, el Movimiento Social Artiguista se inscribió oficialmente como partido político con el nombre Cabildo Abierto,

y anunció en una conferencia de prensa el 9 de abril que Manini Ríos sería su candidato presidencial. En las elecciones internas celebradas el 30 de junio, Cabildo Abierto obtuvo alrededor de 50 000 votos. Ganando cerca de 8 por ciento de todos los votantes, Cabildo Abierto emergió como la cuarta fuerza de cara a las elecciones nacionales[12] (*El País Uruguay,* 2019a).

Con el exmilitar como candidato presidencial en el contexto del nuevo partido político Cabildo Abierto, Manini Ríos se constituyó en un desafiante de la política existente, y desde entonces la frase "un Bolsonaro uruguayo"[13] comenzó a circular dentro y fuera de Uruguay, asociando el caso con la situación política del vecino país, Brasil. En paralelo, los sindicatos y organizaciones de madres y familiares de víctimas de la represión del régimen cívico-militar expresaron su fuerte rechazo a la figura de Manini Ríos, por ser confrontacional al Poder Judicial que condenó las violaciones de los derechos humanos cometidas por los militares en el pasado reciente.[14]

Nuevo líder, viejo apellido: perfil político de Guido Manini Ríos

Guido Manini Ríos nació en 1958 en el seno de una familia fuertemente vinculada a la política uruguaya. Su padre era diputado y su abuelo, Pedro Manini Ríos, líder del "riverismo" (Partido General Fructuoso Rivera), una fracción que representaba al sector minoritario de derecha dentro del Partido Colorado. Pedro Manini fue Ministro del Interior en el gobierno de José Batlle y Ordoñez. Fundó, en el año 1916, el diario *La Mañana*. Según el historiador uruguayo Carlos Demasi, entre 1934 y

12 Cabe anotar que aproximadamente una cuarta parte del total de 50 000 votos se concentran en el departamento capitalino de Montevideo, pero también hay una activa participación electoral en el interior del país, incluyendo los departamentos de Artigas y Rivera.

13 Véase, por ejemplo, *OpenDemocracy* (2019) o *Caras y Caretas* (2019).

14 Véase las versiones de Óscar Andrade, Secretario General del sindicato de trabajadores de la construcción SUNCA y Senador del Frente Amplio (Partido Comunista), quien dijo: "Manini es idéntico a Bolsonaro" (Semanario *Brecha,* 2019).

1935, *La Mañana* publicaba un suplemento semanal, "La Noche", que se dedicaba a difundir el fascismo en Uruguay, incluyendo la publicación de los discursos de Mussolini. Curiosamente, las copias de "La Noche" desaparecieron tras la Segunda Guerra Mundial, y actualmente ni siquiera la Biblioteca Nacional de Uruguay las conserva. Las ediciones de dicho suplemento solo sobreviven como la colección privada que antes pertenecía a Carlos Real de Azúa, conocido como pionero de la ciencia política en Uruguay.[15] *La Mañana* dejó de publicarse en 1998, pero se reactivó como periódico semanal en 2019. Otro dato interesante es que el hermano de Guido, Hugo Manini Ríos, expresidente de la Asociación de Cultivadores de Arroz, fue fundador de "Juventud Uruguaya de Pie" (JUP), grupo de extrema derecha creado en los años setenta.

Para mejor comprensión del resurgimiento del viejo apellido Manini, cabe remontar la larga historia de dos grandes corrientes políticas del país: el batllismo y el antibatllismo. Como es de conocimiento ampliamente compartido, bajo el liderazgo del presidente José "Don Pepe" Batlle y Ordoñez (1903-1907, 1911-1915) la política uruguaya experimentó una coyuntura crítica (Collier y Collier, 1991). Batlle logró pacificar el violento conflicto entre el Partido Colorado y el Partido Blanco (actual Partido Nacional), desarrolló el sistema electoral institucionalizado e introdujo una serie de marcos jurídicos a favor de la clase obrera urbana, incluyendo la ley de jornada laboral de ocho horas, primera en América Latina. Popularmente llamada "Suiza de América", la imagen de Uruguay socialdemócrata y estable se debe a las reformas de Batlle, cuyas características –fomento de la industrialización, protección de la clase obrera urbana y desarrollo económico dirigista– constituyeron una corriente Batllista que está vigente hasta el día de hoy.

Por otro lado, la corriente derechista y conservadora del antibatllismo surgió casi simultáneamente al progresismo Batllista,[16] y persiste

15 Entrevista del autor, Montevideo, 17 de septiembre de 2019.

16 Por ejemplo, en 1915, apareció la Federación Rural como un grupo de interés de la oligarquía rural. El fundador es Carlos Reyles, estanciero y ensayista fascinado por

también hasta la actualidad. Tomando prestado el título del libro de Juan Pablo Luna y Carlos Rovira Kaltwasser, un importante estudio sobre la derecha latinoamericana, la derecha uruguaya se mantiene resiliente en la vida política del país (Luna y Rovira Kaltwasser, 2014).

En Uruguay, las fuerzas derechistas y las conservadoras se entenderán por su alineamiento antípode al batllismo: ser ruralistas con base en la propiedad de tierras de grandes extensiones, un modelo de desarrollo económico pro agroexportador, y el liberalismo que se rebela contra la intervención del Estado (Filgueira *et al.,* 176). La fuerza política más representativa del antibatllismo y el conservadurismo es la fracción "herrerista" del Partido Nacional. El herrerismo tiene su origen en el caudillo histórico Luis Alberto de Herrera (1873-1959) –abuelo del expresidente blanco, Luis Alberto Lacalle, y bisabuelo del actual presidente, Luis Alberto Lacalle Pou–, quien fuera un líder que presentó fuerte oposición contra los gobiernos del Partido Colorado. Se sabe que Herrera, junto con el mencionado Pedro Manini Ríos, además de los militares y la policía, dieron su apoyo al golpe de Estado y disolución del Parlamento perpetrados por Gabriel Terra, el 31 de marzo de 1933 (Rodríguez Ayçaguer, 2009: 24).

Guido Manini Ríos apareció en las elecciones de 2019 como un *outsider*. Sin embargo, remontando la historia política uruguaya, el apellido Manini Ríos ha tenido larga presencia en la política del país como un linaje de políticos de élite pertenecientes a la clase alta. Tomando en cuenta la afiliación religiosa de Guido Manini Ríos, aún queda más clara su tradicionalidad. Manini Ríos es católico y, cuando era comandante en jefe del Ejército, fue acusado de violar los principios de la laicidad al acudir a la misa en la Catedral de Montevideo el 18 de mayo, el día de La Batalla de Las Piedras,[17] llevando el uniforme (*El Observador,* 2018d).

Nietzsche (Colectivo ENTRE 2019: 68).

17 La Batalla de Las Piedras es la primera batalla en la que el ejército español fue derrotado por José Gervacio Artigas, pionero de la independencia uruguaya.

En resumidas cuentas, la irrupción de la derecha, el llamado "fenómeno Manini Ríos", en las elecciones de 2019, es el retorno a la tradición derechista-conservadora, el elitismo y el catolicismo. Por lo tanto, si bien es cierto que tanto Manini Ríos como el brasileño Jair Bolsonaro proceden de las fuerzas armadas,[18] y que ambos tienen una base de apoyo de militares, veteranos y sus familiares, esbozar a Manini Ríos como una versión en miniatura de Bolsonaro no es necesariamente una percepción acertada. Dados sus antecedentes de tecnócrata que sirvió como director de Sanidad Militar, y su oposición contundente al plan de reforma de la Caja Militar, sería más conveniente, y contribuiría a una mejor comprensión de la realidad socio-política e histórica uruguaya, el considerarlo lobbista y representante de los intereses del sector militar.

PLEBISCITO "VIVIR SIN MIEDO"

Uruguay es conocido como uno de los países más seguros de América Latina. Un estudio del Instituto de Economía y Paz calificó al Uruguay como el país que goza de la mayor paz en la región a lo largo de los últimos 13 años (Institute for Economics and Peace, 2020). Durante mucho tiempo, las principales preocupaciones de los ciudadanos del país se centraban en temas económicos, como el desempleo, los salarios, la pobreza, la desnutrición, entre otros. Los temas de seguridad estaban fuera del ámbito de interés.

Sin embargo, desde el siglo XXI, las percepciones ciudadanas han empezado a cambiar: después de que se superara la crisis económica en

18 Las Fuerzas Armadas activas de Uruguay son de 21 000 efectivos, menos de 1.0 por ciento de la población. Sin embargo, según el politólogo Adolfo Garcé (Universidad de la República), hay aproximadamente 150 000 personas que tienen algún vínculo con militares, los cuales constituyen una potencial base de apoyo del Cabildo Abierto (entrevista del autor, Montevideo, 16 de septiembre de 2019). El total de tropas de Uruguay se ha mantenido en alrededor de 25 000 durante el mandato del Frente Amplio, pero se redujo significativamente en 2019 (IISS, 2020).

los primeros años del nuevo siglo y de que volviera el crecimiento económico, las cuestiones de seguridad han surgido como una preocupación para los ciudadanos. Según una encuesta sobre las principales preocupaciones de la población, realizada periódicamente en los últimos decenios en el país (Factum, 2019a), el tema de seguridad en 2007 figuraba como la segunda preocupación principal, después del desempleo. Luego, en 2012 –año en que el desempleo llegó a 6.3 por ciento, la tasa más baja durante todo el periodo del gobierno frenteamplista–, la seguridad ascendió a la preocupación más importante.

Al igual que en las elecciones de 2014 se propusieron enmiendas constitucionales con relación a la seguridad pública, también en 2019 hubo propuestas que se sometieron a consulta popular, dentro del plebiscito que se celebra el mismo día que las elecciones presidenciales y parlamentarias.

Mientras que en 2014 se consultó sobre la posibilidad de reducir la edad para aplicar las sanciones penales de 18 a 16 años, en esta ocasión se votó sobre la posibilidad de introducir la pena de prisión permanente, de por vida, la creación de la Guardia Nacional de la República para que los militares participen en operaciones de seguridad, etc. La campaña de reforma constitucional, bajo el eslogan "Vivir sin miedo", fue iniciativa del senador Jorge Larrañaga (†), líder de la fracción Alianza Nacional del Partido Nacional.

La evolución de la campaña y las reacciones ciudadanas ante esta propuesta mostraron una trayectoria semejante a la de 2014. En el caso de 2014, se formó la Comisión Nacional "No a la Baja", que convocó a la acción ciudadana contra el cambio constitucional, argumentando que las penas más severas no son la solución de la inseguridad. En 2019, la Articulación Nacional "No a la Reforma" tomó la iniciativa de lanzar una campaña de movilización masiva llamando a la gente a no votar a favor de la enmienda. Se desplegaron en la calle manifestaciones con la bandera "El miedo no es la forma" (*El País Uruguay,* 2019b).

27 DE OCTUBRE: PRIMERA RONDA

Como se pronosticaba previamente, en la primera vuelta de la votación, el 27 de octubre de 2019, el candidato presidencial de Frente Amplio, Daniel Martínez, recibió el 39.26 por ciento de los votos,[19] convirtiéndose en el candidato con más votos. Ya que Martínez no alcanzó más de la mitad de los votos válidos, pasó a disputarse en el balotaje con el segundo candidato más votado. Respecto al sufragio anterior, en 2014, el apoyo al Frente Amplio se redujo en 8.5 puntos porcentuales. El Frente Amplio en 1999 se había convertido en la primera fuerza y ha logrado mantener esta posición hasta hoy, pero como es notorio en el Cuadro 2, en esta última elección perdió un significativo monto de votos ciudadanos, retrocediendo a casi el mismo nivel de 20 años atrás. El segundo candidato más votado fue el candidato blanco Lacalle Pou, con 28.8 por ciento de los votos. En comparación con 2014, el apoyo al Partido Nacional también se redujo 2.14 puntos porcentuales. Lacalle Pou no batió su propio récord. Del mismo modo, el tercer partido más votado, el Partido Colorado, encabezado por el candidato Ernesto Talvi, también experimentó un ligero descenso: 0.47 puntos porcentuales menos que el proceso anterior.

Cuadro 2. Votos obtenidos (porcentaje) por los principales partidos y volatilidad electoral 1999-2019

	1999	2004	2009	2014	2019
Frente Amplio	39.05%	50.38%	48.49%	47.79%	39.26%
Partido Nacional	21.73%	34.28%	29.14%	30.94%	28.80%
Partido Colorado	31.93%	10.45%	17.02%	12.88%	12.41%
Cabildo Abierto	—	—	—	—	11.11%
Volatilidad	11.10	26.18	7.90	3.71	13.88

Fuente: Elaboración propia con base en datos oficiales de la Corte Electoral, procesados con Datos e indicadores electorales de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República (https://www.corteelectoral.gub.uy/).

19 Las cifras que figuran a continuación se basan en la Corte Electoral y los Datos e indicadores electorales de Uruguay de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República. Disponible en: https://umad-fcs.github.io/data_politica_uy/.

Mientras que de los tres principales partidos perdieron votos, el avance del *outsider* Cabildo Abierto fue una sorpresa. A menos de un año de su creación, creciendo rápidamente durante la campaña, obtuvo alrededor de 268 000 votos, es decir, el 11.11 por ciento de la totalidad, ganando incluso muchos más votos que en las elecciones internas. Con tres escaños en el Senado, (incluyendo el de propio Manini Ríos y el de Irene Moreira, su esposa) y con 11 escaños en la Cámara de Representantes, el Cabildo Abierto se convirtió en la cuarta fuerza más poderosa del Parlamento. Por causa del avance de este nuevo partido político, la volatilidad electoral[20] en las elecciones de 2019 aumentó en más de 10 puntos, registrando 13.88 por ciento.

La distribución de votos muestra que, en algunos departamentos, el Cabildo Abierto se posicionó en el tercer puesto, lo que indica que, fuera de Montevideo, hay más rivalidad entre los cuatro partidos. En particular en el noreste del país, en donde se concentran los cuarteles militares encargados de vigilancia fronteriza, el Cabildo Abierto goza de un alto apoyo: Rivera (23.98 %), Treinta y Tres (20.22 %), Rocha (18.48 %), Cerro Largo (18.29 %) y Artigas (17.95 %). Tomando en cuenta que Cabildo Abierto terminó ganando el 8.29 % de los votos en la capital (donde reside alrededor del 38 % del electorado), es notorio que las preferencias del electorado difieren entre Montevideo y zonas interiores.

Asimismo, dichas diferencias también se expresan en las tendencias de votación del plebiscito que se celebró al mismo tiempo. En la consulta popular se emitieron 1'139 433 de votos a favor de la enmienda constitucional. Dado que el "Sí" no alcanzó la mitad más uno del total de los votos, el proyecto "Vivir sin miedo" impulsado por Larrañaga fue rechazado. Cabe señalar, por otro lado, que en 14 de los 19 departamentos el "Sí" llegó a más del 50 por ciento. Los cinco departamentos restantes con menos del 50 por ciento a favor son Montevideo, Canelones, San José, Colonia y Soriano, todos ubicados en la zona de la desemboca-

20 Acerca de la volatilidad electoral, véase a Pedersen (1979).

dura del Río de la Plata, relativamente prestigiosos en términos socioeconómicos. El rechazo de "Vivir sin miedo" fue mayor en la capital, Montevideo.[21] Aquí también podemos ver una clara discrepancia entre la zona metropolitana y el interior.

BALOTAJE: CONFORMACIÓN DE UNA COALICIÓN "MULTICOLOR"

La diferencia de votos obtenidos entre Martínez y Lacalle Pou en la primera ronda fue de unos 10 puntos porcentuales, lo que dio a la oposición la oportunidad de ganar en la segunda vuelta concentrando sus votos en Lacalle Pou. Los demás candidatos de la oposición, Talvi del Partido Colorado, Manini Ríos del Cabildo Abierto, Mieres del Partido Independiente y Novick del Partido de la Gente, pidieron a sus respectivos seguidores votar a favor de Lacalle Pou en el balotaje. Luego, el 5 de noviembre, se publicó un manifiesto conjunto titulado "Compromiso por el País", firmado por cinco partidos políticos: el Partido Nacional, el Partido Colorado, el Cabildo Abierto, el Partido Independiente y el Partido de la Gente. Esta alianza electoral de la oposición fue denominada la "Coalición Multicolor".

Los dos partidos tradicionales, el Partido Nacional y el Partido Colorado, ya tenían la experiencia de impedir la victoria del Frente Amplio a través de una coalición en la segunda vuelta en las elecciones de 1999. En 2019, sin embargo, el total de votos obtenidos por ambos partidos les dio solo 1.95 puntos porcentuales de ventaja ante Frente Amplio. Contar con la colaboración de los demás partidos opositores, especialmente del Cabildo Abierto, era esencial para asegurar la victoria electoral.

21 Menos de 40 por ciento de los votos en Montevideo estaban a favor de la reforma constitucional. Pocos días antes de la votación, se realizaron manifestaciones contra las enmiendas constitucionales en el centro de la capital, que llamaron la atención fuera de Uruguay. "Los uruguayos gritan 'No' a los militares en las calles previo al plebiscito" (EFE, 2019).

En la última encuesta realizada una semana antes de la segunda vuelta, Lacalle Poe tenía una ventaja de ocho puntos sobre Martínez (Factum, 2019b). Si Lacalle Pou ganaba, varios puestos ministeriales serían asignados al Cabildo Abierto como socio importante. Si eso sucedía, Manini Ríos podría ser nombrado ministro de Defensa o ministro del Interior. Fue el propio Manini Ríos el que provocó tal especulación. El 22 de noviembre, dos días antes de la votación, llamó a través de un mensaje de vídeo a que el personal militar no votara por el Frente Amplio, a pesar de que la veda electoral ya estaba en vigor (*La República,* 2019). Este incidente también puso de manifiesto que Manini Ríos actuaba como representante de los intereses de las Fuerzas Armadas.

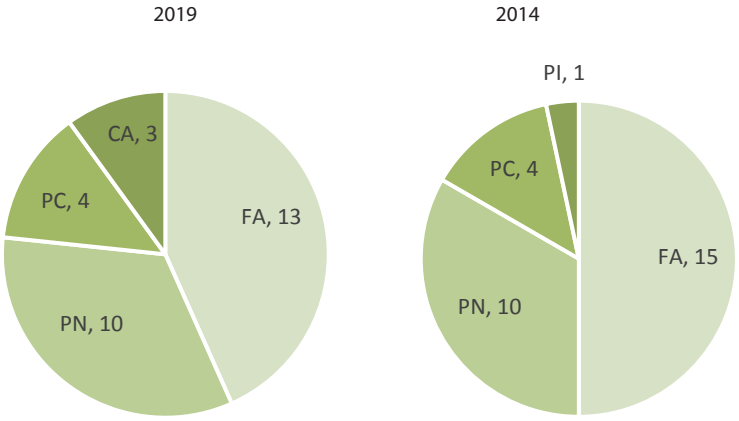
La segunda vuelta de las elecciones del 24 de noviembre fue inesperadamente reñida. Lacalle Pou estaba casi seguro de ganar al final del día, pero la Corte Electoral pospuso el anuncio de los resultados, ya que la diferencia entre los dos candidatos era de solo uno por ciento. Esta fue una situación sin precedentes en la historia del país. Al final, el día 28 de noviembre, Martínez, en su cuenta de Twitter, admitió su derrota y felicitó a Lacalle Pou por ser electo presidente. El día 30 se cerraron las urnas por completo, y se hizo el anuncio oficial por parte de la Corte Electoral: el porcentaje de votos fue del 50.8 por ciento para Lacalle Pou y del 49.2 por ciento para Martínez, con solo 37 000 votos de diferencia entre ambos.

EL GOBIERNO DE LA COALICIÓN "MULTICOLOR": LAS PREOCUPACIONES DEL CABILDO ABIERTO

La victoria de la alianza electoral y la coalición de cinco fuerzas de derecha les dio la mayoría en ambas cámaras (ver Gráfica 2 y Cuadro 3) y una eventual estabilidad política durante el mandato de cinco años de 2020 a 2025. La coalición "multicolor" obtuvo un total de 17 escaños en el Senado, total de tres partidos: el Partido Nacional, el Partido Colorado y el Cabildo Abierto. La presidencia del Senado la ocupa la vicepre-

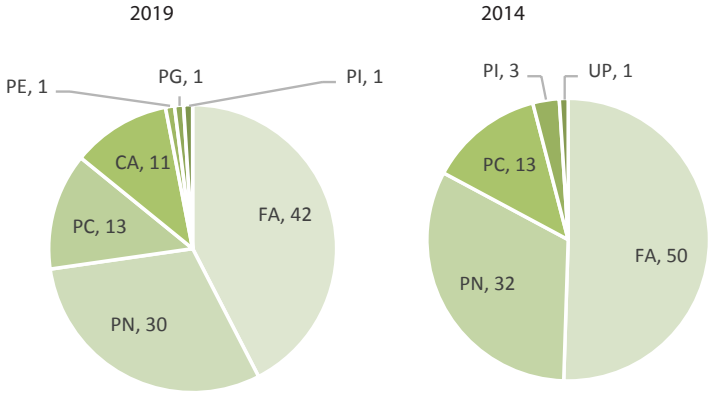
sidenta Beatriz Argimón, del Partido Nacional. Asimismo, obtuvo 56 escaños en la Cámara de Representantes, que es el total de cinco partidos: el Partido Nacional, el Partido Colorado, el Cabildo Abierto, el Partido Independiente y el Partido de la Gente. El anuncio del nuevo gabinete de ministros se hizo a mediados de diciembre de 2019 (ver Cuadro 3). Manini Ríos, que había sido mencionado por medios de prensa para ocupar algún cargo del Poder Ejecutivo, eligió el sillón del Senado. Los cabildantes optaron por dirigir el Ministerio de Salud Pública y el de Vivienda. El nuevo ministro de Salud, Daniel Salinas, es médico neurólogo que tiene experiencia de trabajar en el Hospital Militar. La nueva ministra de Vivienda, Irene Moreira, electa senadora, se desempeñó como edila del Partido Nacional en el departamento de Artigas. Considerando que tanto la salud como la vivienda tienen un impacto directo en la vida del personal militar y sus familiares, especialmente en la de los más jóvenes y de menor rango, una vez más se fortalecería la hipótesis planteada de que Manini sería lobbista muy hábil y el Cabildo Abierto fiel representante de los intereses de las Fuerzas Armadas.

Gráfica 2. Composición del Senado en 2019 en comparación con 2014



Total de escaños: 30 más uno para el presidente del Senado, electo como vicepresidente de la República, quien tiene derecho a votar.

Gráfica 3. Composición de la Cámara de Representantes 2019 en comparación con 2014



Total de escaños: 99.

Abreviaturas: FA (Frente Amplio), PN (Partido Nacional), PC (Partido Colorado), CA (Cabildo Abierto), PI (Partido Independiente), PG (Partido de la Gente), PE (Partido Ecologista), UP (Unidad Popular).

Cuadro 3. Gabinete de Ministros del Presidente Luis Alberto Lacalle Pou (2020-principio del gobierno)

Ministerio	Nombre	Afiliación política	Profesión
Defensa Nacional	Javier García	Partido Nacional (líder de fracción Espacio40)	Político (Senador, diputado)
Desarrollo Social	Pablo Bartol	-	Profesor, emprendedor social
Economía y Finanzas	Azucena Arbeleche	Partido Nacional (asesora en economía de Lacalle Pou)	Economista, funcionaria
Educación y Cultura	Pablo da Silveira	-	Profesor, filósofo
Ganadería, Agricultura y Pesca	Carlos María Uriarte	-	Ingeniero Agrónomo
Industria, Energía y Minería	Omar Paganini	Partido Nacional (asesor en temas energéticos de Lacalle Pou)	Ingeniero electricista
Interior	Jorge Larrañaga	Partido Nacional (líder de fracción Alianza Nacional)	Político (Senador, Intendente de Paysandú)
Relaciones Exteriores	Ernesto Talvi (2020.03.01-07.05) Francisco Bustillo (2020.07.06-)	Partido Colorado	Doctor en Economía Diplomático
Salud Pública	Daniel Salinas	Cabildo Abierto	Neurólogo
Trabajo y Seguridad Social	Pablo Mieres	Partido Independiente	Político (Senador), abogado y sociólogo
Transporte y Obras Públicas	Luis Alberto Heber	Partido Nacional (secretario general de fracción "herrerismo" de Lacalle Pou)	Político (Senador, diputado)
Turismo	Germán Cardoso	Partido Colorado	Político (Diputado, edil)
Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente	Irene Moreira	Cabildo Abierto	Abogada, política (edila)

Fuente: página web de la Presidencia y notas de prensa uruguaya.

EPÍLOGO

Elecciones Departamentales y Municipales de 2020: la jornada electoral postergada

El 1 de marzo de 2020, en medio de la inminente llegada del nuevo coronavirus (Covid-19) a América Latina, Lacalle Pou asumió como jefe de Estado, liderando el gobierno de coalición "multicolor" de derecha. El 13 de marzo, menos de dos semanas después de su asunción, se detectó el primer caso de contagio en el territorio uruguayo. En plena "luna de miel", el Poder Ejecutivo tuvo que asistir a la primera prueba de su capacidad administrativa en el campo de lucha contra la pandemia.

La ola del coronavirus en el país provocó un inusual revés en el proceso electoral. El Parlamento y la Corte Electoral decidieron posponer las elecciones departamentales y municipales, que debían tener lugar el 10 de mayo. Contando desde las elecciones internas, el proceso electoral duró más de un año.

A grandes rasgos, las elecciones subnacionales de 2020, celebradas el día 27 de septiembre, mostraron la misma tendencia que las elecciones nacionales del año 2019: el retroceso del Frente Amplio. En cambio, el Partido Nacional ganó 15 de las 19 intendencias. El Partido Nacional ha tenido históricamente un fuerte arraigo en el interior, pero ha ganado más terreno que en 2015, cuando obtuvo el soporte de 12 departamentos.

Por otra parte, el Frente Amplio ganó en el departamento capitalino de Montevideo y en su vecino departamento de Canelones –se eligieron Carolina Cosse, extitular del Ministerio de Industria y Yamandú Orsi, actual intendente, respectivamente–. El Frente Amplio ha sido gobernador del departamento de Montevideo ininterrumpidamente desde 1989 y logró esta vez renovar su mandato hasta 2025. Por otra parte, el Frente Amplio en el interior solo ganó una intendencia del departamento norteño de Salto. Las intendencias frenteamplistas se redujeron

de seis a tres. Nuevamente se pone de manifiesto la polarización entre la zona metropolitana y el interior.

¿Cómo se comportaron aquellos electores que votaron por Cabildo Abierto en octubre de 2019 en las elecciones locales? De acuerdo con los datos e informes disponibles hasta la fecha de esta redacción (finales de septiembre de 2020), en todo el territorio el Cabildo Abierto no obtuvo más votos que en las elecciones nacionales (*La Diaria,* 2020a). Sería lógico interpretar este resultado, como el propio Manini Ríos afirmó: que los cabildantes de cada departamento habrían votado al candidato del Partido Nacional que tenía más posibilidades de ganar intendencias (*El País Uruguay,* 2020). Por otro lado, el politólogo Daniel Buquet (Universidad de la República) ha comentado que, en comparación con el Partido Colorado –que volvió a ganar la intendencia de Rivera, renovando su mandato consecutivo desde 2000 a pesar de tener la tendencia de declive en el nivel nacional (ver Cuadro 2)–, el Cabildo Abierto aún no está totalmente institucionalizado como partido político.

El futuro incierto de Manini Ríos y el Cabildo Abierto

Paralelamente a la campaña de las elecciones departamentales y municipales, se reveló otro caso del pasado reciente que influiría en el futuro de Cabildo Abierto. Se trata de las confesiones del excoronel del Ejército, Gilberto Vázquez. Según *El Observador,* Gilberto Vázquez había declarado ante el Tribunal Militar de Honor que, durante el régimen cívico-militar, había cometido torturas y asesinatos (*El Observador,* 2020). Frente a estas nuevas revelaciones, el ahora opositor Frente Amplio, las organizaciones de madres y familiares de víctimas de la dictadura, los sindicatos y otros grupos, han denunciado a Manini Ríos por ocultar estas informaciones cuando era jefe del Ejército (*La Diaria,* 2020b). Actualmente en el Senado, en respuesta a la solicitud de la Fiscalía, se está debatiendo el desafuero del senador Manini Ríos para permitir su enjuiciamiento. Se cree que el gober-

nante Partido Nacional no está a favor del desafuero porque el Cabildo Abierto fue su socio clave en las elecciones pasadas.

Nuevamente Manini Ríos se está enfrentando a una ola de fuertes cuestionamientos desde muchos lados por sus acciones en el pasado. Es probable que se salve políticamente por maniobras en el Parlamento.[22] Sin embargo, aunque lograse guardar temporalmente su posición, ello no detendría el reclamo de la sociedad civil para acceder a la verdad y que se haga justicia. El futuro de Manini Ríos y del Cabildo Abierto como partido político es aún incierto.

Agradecimiento

Expreso mi gratitud profunda a Óscar Bottinelli (FACTUM), Adolfo Garcé, Carlos Demasi, José Rilla, Juan Romero (Universidad de la República, respectivamente) y Midori Uchida (Universidad Wakayama, Japón) por su valioso aporte en la investigacion relacionada con este artículo.

BIBLIOGRAFÍA

ADLER, Gustavo y Sebastián SOSA. (2014) "Intraregional Spillovers in South America: Is Brazil Systemic After All?". *World Economy*, 37 (3): 456-480.

BROQUETAS, Magdalena. (2020) "Introducción". *Revista EIAL*, 31 (1): 7-15.

CARAS Y CARETAS. (2019) "En Argentina ya hablan del "Bolsonaro uruguayo". Edición del 13 de marzo de 2019. Disponible en: https://www.carasycaretas.com.uy/argentina-bolsonaro-uruguayo-manini/.

CELAG. (2017) "Lawfare o la guerra judicial en Argentina y Brasil". Edición del 16 de marzo del 2017. Disponible en: https://www.celag.org/lawfare-o-la-guerra-judicial-en-argentina-y-brasil/.

COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y CARIBE (CEPAL). (2020) *Panorama social de América Latina 2019*. Santiago: CEPAL.

22 Actualización: el día 30 de septiembre de 2020 en la sesión extraordinaria el Senado rechazó el pedido de desafuero. Antes de la votación Manini Ríos hizo uso de la palabra y denunció la "politización" de la Fiscalía (*La Diaria, 2020c*).

COLLIER, Ruth B. y David COLLIER. (1991) *Shaping the Political Arena: Critical Junctures, the Labor Movement, And Regime Dynamics in Latin America*. Nueva Jersey: Princeton University Press.

COLECTIVO ENTRE. (2019) *La reacción: Derecha e incorrección política en Uruguay*. Montevideo: Estuario Editora, Segunda Edición.

EFE. (2019) "Los uruguayos gritan 'No' a los militares en las calles previo al plebiscito". Edición del 23 de octubre del 2019. Disponible en: https://www.efe.com/efe/america/politica/los-uruguayos-gritan-no-a-militares-en-las-calles-previo-al-plebiscito/20000035-4093264.

EL OBSERVADOR. (2015) "Recta final de la investigadora de ANCAP con Sendic en la picota". Edición del 26 de noviembre del 2015. Disponible en: https://www.elobservador.com.uy/nota/recta-final-de-la-investigadora-de-ancap-con-sendic-en-la-picota-20151126500.

————————. (2018a) "Plenario del FA resolvió inhabilitación de Sendic y De León para las elecciones". Edición del 15 de diciembre del 2018. Disponible en: https://www.elobservador.com.uy/nota/plenario-del-fa-resolvio-inhabilitacion-de-sendic-y-de-leon-para-las-elecciones-20181215121340.

————————. (2018b) "La oposición defiende a Manini Ríos: "La sanción es un intento de humillación". Edición del 11 de septiembre del 2018. Disponible en: https://www.elobservador.com.uy/nota/la-oposicion-defiende-a-manini-rios-la-sancion-es-un-intento-de-humillacion--2018911125639.

————————. (2018c) "Militares retirados y civiles trabajan por el inicio de la carrera política de Manini Ríos". Edición del 27 de diciembre del 2018. Disponible en: https://www.elobservador.com.uy/nota/militares-retirados-y-civiles-trabajan-por-el-inicio-de-la-carrera-politica-de-manini-rios--20181226162717.

————————. (2018d) "Los antecedentes de Manini Ríos: un comandante polémico". Edición del 12 de septiembre del 2018. Disponible en: https://www.elobservador.com.uy/nota/los-antecedentes-de-manini-rios-un-comandante-polemico-2018911185651.

———————— . (2019) "Gavazzo admitió que arrojó el cuerpo de Roberto Gomensoro al Río Negro". Edición del 30 de marzo del 2019. Disponible en: https://www.elobservador.com.uy/nota/gavazzo-admitio-que-arrojo-el-cuerpo-de-roberto-gomensoro-al-rio-negro-2019329181326 .

———————— . (2020) "Gilberto Vázquez admitió en 2006 que el Ejército ejecutó, torturó y realizó el 'segundo vuelo'". Edición del 27 de agosto del 2020. Disponible en: https://www.elobservador.com.uy/nota/gilberto-vazquez-admitio-en-2006-que-el-ejercito-ejecuto-torturo-y-realizo-el-segundo-vuelo—202082718742.

El País Uruguay (2015) "Jefe del Ejército enfrenta al Ejecutivo". Edición del 24 de octubre del 2015. Disponible en: https://www.elpais.com.uy/informacion/jefe-ejercito-enfrenta-ejecutivo.html.

———————. (2017a) "Sendic presentó su renuncia 'indeclinable' a Vázquez y al Plenario". Edición del 9 de septiembre del 2017. Disponible en: https://www.elpais.com.uy/informacion/sendic-presento-renuncia-indeclinable-vazquez-plenario.html.

———————. (2017b) "Revelan espionaje en el plebiscito de 1989". Edición del 5 de diciembre del 2017. Disponible en: https://www.elpais.com.uy/informacion/revelan-espionaje-plebiscito.html.

———————. (2018) "La 'fórmula' uruguaya que elogió The Economist". Edición del 29 de marzo del 2018. Disponible en: https://negocios.elpais.com.uy/noticias/formula-uruguaya-elogia-the-economist.html.

———————. (2019a) "Vea todos los resultados de las elecciones internas 2019". Edición del 1 de julio del 2019. Disponible en: https://www.elpais.com.uy/informacion/politica/vea-todos-resultados- elecciones-internas.html.

———————. (2019b) "'No a la reforma': marcha en rechazo a "Vivir sin miedo" recorrió 18 de Julio". Edición del 22 de octubre del 2019. Disponible en: https://www.elpais.com.uy/informacion/sociedad/reforma-marcha-rechazo-vivir-miedo-recorre-julio.html.

———————. (2020) "Cabildo Abierto solo obtuvo un concejal y seis ediles". Edición del 29 de septiembre del 2020. Disponible en: https://www.elpais.com.uy/informacion/politica/cabildo-abierto-obtuvo-concejal-ediles.html.

FACTUM. (2019a) "Encuesta Nacional Factum, principal problema del país. Cambios en los últimos 20 años y en el último año". Disponible en: https://portal.factum.uy/pdf/articulos/2019/Informe%20Factum%20-%20Principales%20problemas%20del%20pa%C3%ADs%2003_2019.pdf.

————————. (2019b) "Encuesta Nacional Factum (Noviembre 2019)". 19 de noviembre del 2019. Disponible en: https://portal.factum.uy/encuestas/2019/enc191119.php.

FILGUEIRA, Fernando, Adolfo GARCÉ, Conrado RAMOS y Jaime YAFFÉ. (2003) "Los dos ciclos del estado uruguayo en el siglo XXI". En Benjamín Nahum y Gerardo Caetano eds. *El Uruguay del siglo XXI. Tomo II. La Política*. Montevideo: Ediciones de la Banda Oriental, pp.173-204.

FMI (FONDO MONETARIO INTERNACIONAL) (2019) "Impacto en América Latina de caídas del crecimiento en China y Estados Unidos". *Perspectivas Económicas: Las Américas*. Octubre. Disponible en: https://www.imf.org/~/media/Files/Publications/REO/WHD/2019/October/Spanish/spa-spillovers.ashx?la=es.

GIRAUDO, María Eugenia. (2019) "Dependent development in South America: China and the soybean nexus". *Journal of Agrarian Change*, 20 (1): 60-78.

INSTITUTE FOR ECONOMICS AND PEACE. (2020) "Global Peace Index 2020". Disponible en: http://visionofhumanity.org/indexes/global-peace-index/.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA (INE). (2020) "Estimación de la pobreza por el método de ingreso 2019". *Boletín Técnico* del 31 de marzo del 2020, Montevideo: INE.

LA DIARIA. (2020a) "Cabildo Abierto no pudo retener el electorado que lo votó en octubre y Manini Ríos promete recorrida por todo el país". Edición del 28 de septiembre de 2020. Disponible en: https://ladiaria.com.uy/politica/articulo/2020/9/cabildo-abierto-no-pudo-retener-el-electorado-que-lo-voto-en-octubre-y-manini-rios-promete-recorrida-por-todo-el-pais/.

————————. (2020b) "Madres y Familiares reclamaron el desafuero de Manini Ríos y presentaron las actas de los Tribunales de Honor". Edición del 28

de agosto de 2020. Disponible en: https://ladiaria.com.uy/politica/articulo/2020/8/madres-y-familiares-reclamaron-el-desafuero-de-manini-rios-y-presentaron-las-actas-de-los-tribunales-de-honor/.

————————. (2020c) "Manini analiza la posibilidad de denunciar por "prevaricación" al fiscal que pidió su desafuero". Edición del 7 de octubre de 2020. Disponible en: https://ladiaria.com.uy/politica/articulo/2020/10/manini-analiza-la-posibilidad-de-denunciar-por-prevaricacion-al-fiscal-que-pidio-su-desafuero/

La república. (2017) "El vicepresidente cumplió un 'proceder inaceptable en la utilización de dineros públicos' Informe completo del Tribunal de Conducta Política sobre Sendic". Edición del 5 de septiembre del 2017. Disponible en: https://www.republica.com.uy/informe-completo-del-tribunal-conducta-politica-sendic/.

————————— . (2019) "Manini Ríos urge a los militares no votar al Frente Amplio". Edición del 22 de noviembre del 2019. Disponible en: https://www.lr21.com.uy/politica/1415788-manini-rios-urge-a-los-militares-no-votar-al-frente-amplio.

Luna, Juan Pablo y Carlos Rovira Kaltwasser eds. (2014) *The Resilience of the Latin American Right*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.

Mainwaring, Scott, Fernando Bizzarro y Ana Petrova. (2018) "Party System Institutionalization, Decay, and Collapse". En Scott Mainwaring ed. *Party Systems in Latin America: Institutionalization, Decay, and Collapse*. Cambridge: Cambridge University Press, pp. 17-70.

Manini Ríos, Guido. (2019) *Vengo a cumplir*. Montevideo: Artemisa.

Opendemocracy. (2019) "¿Un Bolsonaro uruguayo en octubre?". 16 de julio de 2019. Disponible en: https://www.opendemocracy.net/es/uruguay

Pedersen, Mogens N. (1979) "The Dynamics of European Party Systems: Changing Patterns of Electoral Volatility". *European Journal of Political Research*, 7: 1-26.

Portal 180. (2009) "Fallo histórico condena a oficiales de la dictadura por el 'segundo vuelo'". Edición del 28 de marzo del 2009. Disponible en: https://www.180.com.uy/articulo/3239.

Presidencia de uruguay. (2019) "El Poder Ejecutivo cesó en el día de la fecha al comandante en jefe del Ejército, general de Ejército Guido Manini Ríos". 12 de marzo del 2019. Disponible en: https://www.presidencia.gub.uy/comunicacion/comunicacionnoticias/ejercito-ejecutivo-vazquez.

Rodríguez Ayçaguer, Ana María. (2009) *Un pequeño lugar bajo el sol: Mussolini, la conquista de Etiopía y la diplomacia uruguaya. 1935-1938*. Montevideo: Ediciones Banda Oriental.

Romano, Silvina M. ed. (2019) *Lawfare: guerra judicial y neoliberalismo en América Latina*. Buenos Aires: Centro Estratégico Latinoamericano de Geopolítica (Celag), Mármol/Izquierdo Editores.

Semanario *Brecha*. (2015) "Botín de guerra". Edición 1564 del 12 de diciembre del 2015.

————————. (2017) "Documentos de espionaje militar en democracia". Edición 1653 del 27 de julio del 2017. Disponible en: https://brecha.com.uy/documentos-espionaje-militar-democracia/.

————————. (2019). "Manini es idéntico a Bolsonaro". Edición 1757 del 26 de julio del 2019. Disponible en: https://brecha.com.uy/manini-es-identico-a-bolsonaro/.

Universidad de la república. (sf) "Informe: La sociedad uruguaya reacciona frente al robo del laboratorio del equipo de antropología forense". Montevideo, Sin fecha. Disponible en: https://www.fhuce.edu.uy/index.php/destacados/5870-informe-la-sociedad-uruguaya-reacciona-frente-al-robo-del-giaf.

————————. (2016) "comunicado del decanato por ingreso al laboratorio del equipo de antropología forense". Montevideo, 28 de marzo del 2016. Disponible en: https://www.fhuce.edu.uy/index.php/destacados/5863-comunicado-del-decanato-por-ingreso-al-giaf.

DE LA EROSIÓN DE LA REPRESENTACIÓN DEMOCRÁTICA AL ESTALLIDO SOCIAL CHILENO[1]

Rossana Castiglioni

INTRODUCCIÓN

Desde que se inició la tercera ola de democratización en América Latina, los países de la región enfrentaron diversos desafíos. La crisis de la deuda trajo un retroceso económico que repercutió desfavorablemente en los niveles de crecimiento, empleo e inflación. Las consecuencias no se hicieron esperar: al inicio del año 1990 casi la mitad de la población latinoamericana vivía bajo la línea de la pobreza, al tiempo que varios países exhibían democracias delegativas, capacidades estatales limitadas y sistemas de partidos con bajos niveles de institucionalización (O'Donnell, 1995; Mainwaring y Scully, 1995).

Este complejo panorama, contrastaba fuertemente con la situación de Chile, donde los partidos políticos presentaban altos niveles de institucionalización, los controles interinstitucionales funcionaban razonablemente bien, la democracia encabezaba todos los rankings, la pobreza se había reducido sostenidamente y el país exhibía niveles de crecimiento económico inusitadamente altos en el contexto regional. Tal como sostenía Nolte en 2003, "el sistema político chileno ha funcionado mucho mejor de lo pronosticado y el presidencialismo chileno acusa más estabilidad que otros sistemas similares del continente" (Nolte, 2003: 44).

En consecuencia, junto con Uruguay, Chile se convirtió en una especie de modelo emblemático de la transición exitosa. Progresiva-

1 Este trabajo toma elementos de Castiglioni (2019).

mente, se fue construyendo una narrativa en torno a las bondades del caso chileno que se mantuvo hasta hace muy poco tiempo. En su visita del año 2011, Barack Obama calificó a Chile como una de las "historias más exitosas de América Latina" por la fortaleza de su democracia (*La Nación,* 2011).

A propósito de las elecciones presidenciales de 2017, representantes de la Unión Europea señalaban que éstas constituyeron "una muestra de una democracia estable, predecible y con una fuerte tradición republicana" (*Cooperativa,* 2017). En 2018, un año complejo para las economías latinoamericanas, el Fondo Monetario Internacional pronosticaba que Chile lideraría el crecimiento anual de la región (San Juan, 2018). Y el 8 de octubre de 2019, el presidente Sebastián Piñera señaló que "en medio de esta América Latina convulsionada veamos a Chile, nuestro país es un verdadero oasis con una democracia estable, el país está creciendo, estamos creando 176 mil empleos al año, los salarios están mejorando" (Baeza, 2019).

Tan sólo 10 días después de las declaraciones de Piñera, el "oasis" comenzó a parecerse más a un infierno. El gobierno debió enfrentar una serie de protestas pacíficas a nivel nacional, acompañadas, en ocasiones, de acciones violentas de saqueo, vandalismo y destrucción de infraestructura pública y privada. Las manifestaciones fueron aumentando en intensidad, hasta convertirse en movilizaciones sociales a gran escala que se extendieron durante semanas.

¿Qué salió mal? ¿Cómo pasó Chile de ser un oasis de estabilidad a convertirse en un país asediado por la conflictividad social? En lo que sigue, analizo y argumento que Chile enfrenta, hace ya varios años, serios problemas en el ámbito de la representación democrática, que la clase política no pudo o no quiso resolver (Castiglioni y Rovira Kaltwasser, 2016). Luego de examinar brevemente el estallido social de octubre de 2019, analizaré los principales problemas de legitimidad política que afectan a la democracia chilena e intentaré explicar sus causas.

"NO SON 30 PESOS, SON 30 AÑOS": ACERCA DEL ESTALLIDO SOCIAL DE OCTUBRE DE 2019

En octubre de 2019 el gobierno chileno anunció un alza de 30 pesos (unos cuatro centavos de dólar) en las tarifas del subterráneo. El costo mensual promedio de los pasajes, solamente considerando traslados durante días hábiles, es de 33 200 pesos (unos 47 dólares de octubre de 2019). En un país en el que, al momento en el que tuvo lugar el ajuste, el salario mínimo alcanzaba los 301 000 pesos (poco más de 400 dólares) el gasto en transporte resultaba elevado (Monasterio Blanco, 2019). El alza generó rechazo por parte de los usuarios. El gobierno reaccionó exponiendo las razones "técnicas" del ajuste tarifario y dejando prístinamente claro que la medida no sería revertida.

Poco después del anuncio, estudiantes secundarios capitalinos convocaron a eludir el pago de pasajes bajo la consigna "evadir, no pagar, otra forma de luchar". Progresivamente, los estudiantes movilizados comenzaron a forzar la entrada al subterráneo en varias estaciones, facilitando además el ingreso de quienes apoyaran la medida. Como si se tratase de un reguero de pólvora, en pocos días, la consigna de los estudiantes se propagó y comenzaron a desarrollarse protestas pacíficas a escala nacional.

Las movilizaciones sorprendieron por su magnitud. El día 25 de octubre tuvo lugar la llamada "Marcha más grande de Chile", que congregó a aproximadamente 1 200 000 personas solamente en la capital. De acuerdo con información del diario *La Tercera* (2019a), tan solo durante el primer mes se movilizaron 4 317 076 chilenos/as. Para poner esta cifra en contexto, cabe considerar que, en las últimas elecciones presidenciales de diciembre de 2017, 3 795 896 chilenos le dieron su voto al Presidente Sebastián Piñera, mientras el candidato de centro-izquierda, Alejandro Guillier, el segundo más votado, recibió 3 160 225 votos (Servicio Electoral, 2017).

La intensidad de las protestas fue variable, pero éstas se mantuvieron hasta iniciado el año 2020. El saldo de la violencia y represión durante las protestas fue significativo. A enero del 2020, Chile sumaba 31 fallecidos, 5 558 denuncias por violaciones a los derechos humanos y unos 300 manifestantes con daños oculares producto del uso de perdigones disparados por la fuerza policial (*El Mostrador,* 2020). Si bien las protestas cedieron en los meses de verano, se reiniciaron durante los primeros días de marzo. Sin embargo, las medidas de distanciamiento social adoptadas a propósito de la irrupción del Covid-19 tuvieron, como era de esperarse, un efecto desmovilizador.

Aunque el disparador del estallido social fue el anuncio del alza en el precio de los pasajes de subterráneo, la protesta dejó en evidencia el malestar social acumulado desde la transición a la democracia en 1990. Así, uno de los lemas más recurrentes de los chilenos movilizados fue: "no son 30 pesos, son 30 años". La ciudadanía movilizada comenzó a confluir en el espacio público para vociferar distinto tipo de demandas. Algunos reclamaban ingresos dignos, otros un mayor acceso a salud de calidad, hubo quienes protestaban en contra de las brechas de género y también quienes lo hicieron para exigir el fin de las administradoras privadas de pensiones, entre otras medidas. La heterogeneidad de demandas refleja, también, que la protesta no fue conducida ni capitalizada por liderazgos políticos o sociales.

Poco después que se produjera el estallido social de octubre, los reclamos sociales heterogéneos comenzaron a articularse en torno a dos principales ejes. Por un lado, fue tomando fuerza la idea de que el malestar social chileno tiene sus raíces en la falta de equidad. En otras palabras, las desigualdades socioeconómicas, territoriales y socioestructurales, sobre todo de género, clase social y etnia, ya no serían sostenibles y estarían en la base del descontento. Por el otro, para muchos la arquitectura institucional chilena, consagrada fundamentalmente en la Constitución Política de 1980, redactada durante la dictadura de Augusto Pinochet, habría sido diseñada para proteger y

perpetuar el *statu quo* e impedir transformaciones de fondo (Castiglioni, 2005; Coddou y Couso, 2009; Heiss, 2020; Fuentes, 2015). Por tanto, para promover reformas capaces de reducir las desigualdades, será necesario producir un nuevo texto constitucional, producto de un proceso deliberativo y democrático.

El presidente Piñera intentó sortear la crisis a partir respuestas secuenciales e incrementales. Al inicio, el gobierno criticó las movilizaciones sociales y condenó fuertemente a los "violentistas". Piñera no tuvo reparos en admitir que Chile enfrentaba una guerra y dirigió sus energías a reestablecer el orden público a través del estado de emergencia y de los toques de queda. Paulatinamente se adoptaron diversas medidas de carácter compensatorio que fueron, en general, recibidas con recelo y consideradas insuficientes. La represión por parte de los agentes del Estado fue en aumento al igual que las denuncias por violaciones a los derechos humanos, lo que generó condenas transversales.

Las protestas e incidentes violentos no cedieron, así que Piñera cambió de estrategia. Aunque mantuvo el toque de queda y el estado de emergencia, el presidente se disculpó ante la ciudadanía por su falta de visión, convocó a los presidentes de todos los partidos, y anunció medidas adicionales, incluyendo algunas de carácter inmediato, para, en su opinión, responder a las demandas de la ciudadanía. Entre las iniciativas planteadas, se proponía incrementar las pensiones básicas y los aportes solidarios a las pensiones más bajas, establecer un seguro para afrontar las enfermedades catastróficas, mejorar el acceso a los medicamentos, subir el ingreso mínimo, crear un mecanismo para estabilizar las tarifas eléctricas, incrementar el impuesto global complementario a los sectores de mayores ingresos, impulsar el establecimiento de salas cuna universales, rebajar las dietas parlamentarias y los sueldos más altos de los funcionarios públicos, limitar la reelección de congresistas y reducir el número de parlamentarios, entre otras propuestas (*Prensa Presidencia,* 2019).

Sin embargo, los anuncios no lograron desmovilizar a la ciudadanía y no surtieron el efecto esperado. Esto forzó a un reacio Sebastián Piñera a cambiar nuevamente de estrategia. A poco de iniciarse la última semana de octubre, el presidente comenzó a propiciar instancias de diálogos ciudadanos con actores no políticos, suspendió el estado de emergencia y los toques de queda, y anunció cambios en su gabinete. Sin embargo, una vez más, estas estrategias no logaron poner fin a las protestas. Ostensiblemente desbordado por este contexto, el 10 de noviembre de 2019 el gobierno anunció su disposición a promover una reforma constitucional a través de un Congreso Constituyente, con amplia participación ciudadana. La carta magna emanada de dicha instancia debería ser posteriormente ratificada a través de un plebiscito. Lejos de alcanzar la tan ansiada pacificación social, el anuncio pareció encender aún más los ánimos. Las movilizaciones sociales aumentaron, la protesta violenta escaló y el descontento se tomó las redes sociales.

¿Qué fue lo que falló? A todas luces, lo que se puso de manifiesto fue que la forma es tan importante como el fondo. En otras palabras, los críticos al gobierno no solo clamaron por una *nueva* Constitución, sino que también cuestionaron el mecanismo institucional escogido por el presidente. En un contexto en el que las instituciones y actores políticos enfrentan una profunda crisis de legitimidad y confianza, promover una *reforma* constitucional a través del Congreso no pareció ser la alternativa más sensata.

La escalada de protestas, como respuesta al anuncio presidencial, sorprendió a la Moneda por su virulencia. El gobierno enfrentó entonces una disyuntiva: o recrudecer la represión o ceder a las demandas de cambio. En el marco de crecientes denuncias por violaciones a los derechos humanos, aumentar la represión resultaba política y normativamente difícil de defender. Esto llevó a que distintos actores políticos, de diferentes sectores, manifestaran su disposición a considerar mecanismos alternativos de cambio constitucional. Finalmente, luego

de una maratónica jornada de negociaciones en el Congreso, el 15 de noviembre a la madrugada, los principales líderes de los partidos del oficialismo y la oposición alcanzaron un consenso.

El llamado Acuerdo por la Paz Social fijó un plebiscito vinculante a través del cual chilenos y chilenas pudiesen decidir, de manera contundente, si el país tendría una nueva Constitución y si ésta emanaría de una convención constituyente integrada por ciudadanos escogidos por elección directa, y no por el mecanismo alternativo que suponía una convención mixta integrada por partes iguales por parlamentarios en ejercicio y ciudadanos electos para ese propósito. El plebiscito, inicialmente programado para el 26 de abril de 2020, debió postergarse para el 25 de octubre a causa de las medidas de distanciamiento social adoptadas para enfrentar el Covid-19. Finalmente, la nueva Constitución fue respaldada por el 78 por ciento de los electores y la convención constitucional por el 79 por ciento.

Para que una medida sea incluida en la nueva Constitución, debe contar con el apoyo de dos terceras partes de la convención constituyente. Cabe destacar que se trata de una *nueva* Constitución y no de una *reforma* a la Constitución vigente, pues la redacción del texto fundamental se inicia a partir de una hoja en blanco, es decir, sin ningún artículo escrito previamente. Los integrantes de la convención constitucional, que es paritaria por género y contempla cuotas especiales para integrantes de los pueblos originarios, fueron definidos por medio del voto directo.

Esta elección estuvo inicialmente programada para el día 11 de abril de 2021, pero la pandemia obligó a recalendarizarla para el 15 y 16 de mayo. Este órgano deliberativo redactará la nueva Constitución en un plazo de 9 meses prorrogables por hasta 3 meses más. El texto debe ser aprobado por al menos dos tercios de sus integrantes y posteriormente ratificado por un plebiscito de salida. Si en el plazo establecido los convencionales no logran arribar a un acuerdo, la actual Constitución aprobada en 1980, se mantendrá vigente.

"NO LO VIMOS VENIR": EL LENTO DETERIORO DE LA LEGITIMIDAD Y LA INACCIÓN DE LAS ELITES POLÍTICAS

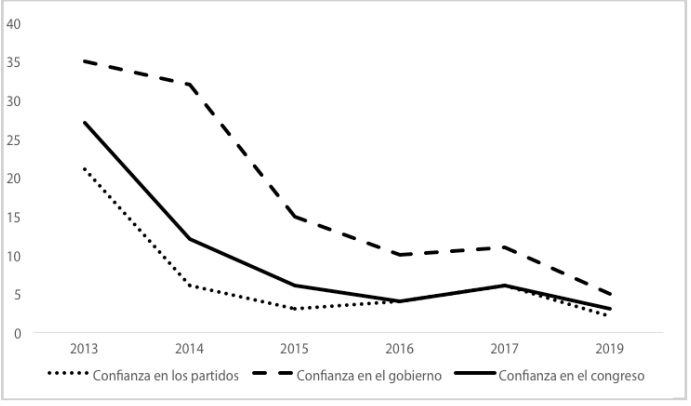
Durante las semanas posteriores al estallido social, diversos actores políticos relevantes, señalaron su sorpresa ante las protestas sociales y el evidente malestar que se manifestó con todo su vigor desde mediados de octubre. La vocera de gobierno, Karla Rubilar, sinceró su posición indicando que "no vimos venir este nivel de malestar y acumulación. A todos nosotros nos pasó esto muy por encima" (*El Federal Online,* 2019). El mismo Presidente Piñera lamentó que "no supimos entender el clamor de la ciudadanía por lograr una sociedad más justa" (*La Tercera,* 2019b).

Estas declaraciones, ponen en evidencia el enorme nivel de desconexión de las elites políticas con la ciudadanía. Esta desconexión no es nueva y se fue gestando paulatinamente. Desde la transición, surgió "un sistema político cada vez más alejado de la sociedad civil. Además, se trata de un sistema político que posee poca capacidad de renovación y altos grados de endogamia, al tiempo que encuentra grandes dificultades al momento de procesar reformas" (Altman y Luna, 2010: 279).

La desconexión de las elites políticas con la ciudadanía no es privativa de la centro-derecha. De hecho, tal como ha señalado Luna, la Concertación, coalición de partidos de centro-izquierda que gobernó a Chile de manera ininterrumpida durante los primeros 4 gobiernos de la transición democrática, se fue distanciando progresivamente de los sectores populares y los sindicatos, lo que le permitió adoptar reformas de manera autónoma, privilegiando el criterio técnico (Luna, 2014). Aun cuando durante los años previos al estallido social, las señales de alarma se encendieron de manera habitual y se evidenciaron no sólo en las encuestas de opinión pública, sino también en los indicadores objetivos de participación política, predominó la inacción. Es probable que, por eso, la legitimidad de los actores políticos y de las instituciones representativas experimentara un deterioro.

En términos de la opinión pública, los niveles de confianza en el gobierno, el Congreso y los partidos venían en franco descenso en los últimos 5 años previos al estallido social de 2019 (ver la Gráfica 1) y cayeron aún más después del mismo, al 5, 3, y 2 por ciento respectivamente, según la encuesta CEP. La identificación partidaria también experimentó una importante caída, de 70 por ciento en 1993 a 14 por ciento (CEP, 2020). En términos de los niveles de cercanía de chilenos y chilenas a los partidos políticos, el panorama también ha sido desalentador, incluso en términos comparativos. Así, de acuerdo con la Encuesta Latinobarómetro, al año 2015, tan solo un 24 por ciento de los encuestados decía sentirse cercano a algún partido político, cifra sólo inferior para el caso de Brasil (23 por ciento) y muy por debajo del promedio regional (40 por ciento).[2]

Gráfica 1. Confianza en los Partidos, el Gobierno y el Congreso: 2013-2019



Fuente: Encuestas CEP (2013-2019).

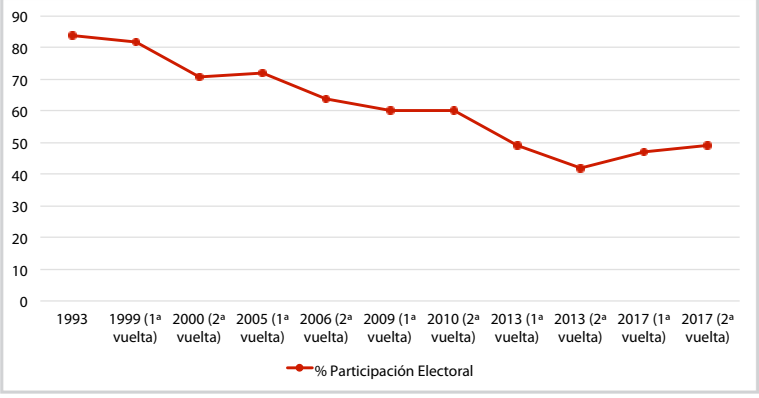
Probablemente lo más alarmante tuvo que ver con el dramático desplome de los niveles de participación electoral que experimentó el

2 La página web de Latinobarómetro puede ser encontrada en http://www.latinobarometro.org/.

país. Durante las primeras elecciones nacionales desde el quiebre democrático, que llevaron al líder demócrata cristiano Patricio Aylwin a la presidencia en 1990, 85 por ciento de los chilenos ejercieron su derecho al voto. Desde entonces los niveles de participación electoral cayeron estrepitosamente hasta alcanzar una meseta en 2013 que se mantuvo apenas por debajo del 50 por ciento (ver la Gráfica 2).

Si ponemos a Chile en perspectiva comparada, el declive de la participación electoral no deja de sorprender. Durante las últimas dos décadas, en promedio, la participación electoral en América Latina se mantuvo en algunos países y aumentó en otros, pero en general la tendencia fue al alza. Sin embargo, en el año 2016 "en contra de la tendencia al alza observada en la región, Chile presenta una de las mayores bajas en la participación electoral en el mundo (36 por ciento), solo superada por Madagascar (38 por ciento)" (PNUD, 2017: 11). En suma, los problemas de representación se evidencian tanto en indicadores subjetivos de opinión pública como en indicadores objetivos de participación electoral.

Gráfica 2. Participación Electoral en Elecciones Presidenciales



Fuente: Servicio Electoral de Chile (Servel).

¿QUÉ EXPLICA LA EROSIÓN DE LA REPRESENTACIÓN DEMOCRÁTICA Y EL DESCONTENTO SOCIAL CRECIENTE?[3]

Como suele ocurrir con los fenómenos sociales y políticos complejos, por muy tentador que resulte reducir todo a una sola causa, lo cierto es que, usualmente, son un conjunto de factores los que explican su desenlace. En el caso de la erosión de la representación democrática y el creciente descontento de la ciudadanía chilena, cuatro factores parecen ser particularmente relevantes: la precarización de los sectores de ingresos medios; una brecha entre las expectativas de los/as ciudadanos y la capacidad/voluntad de las elites políticas de colmarlas; un marcado proceso de politización de las desigualdades; y, finalmente, una Constitución Política diseñada para preservar el *statu quo,* que obstaculiza el procesamiento institucional de las demandas sociales.

Desde la transición democrática Chile ha sido capaz de reducir la pobreza marcada y sostenidamente. Aunque la disminución de la pobreza es una buena noticia, ésta produjo, concomitantemente, una expansión de sectores de ingresos medios altamente precarizados. De acuerdo con la Encuesta Suplementaria de Ingresos del Instituto Nacional de Estadísticas de Chile, el 50 por ciento de las personas ocupadas del país gana menos de 400 000 pesos (unos 550 dólares al momento del estallido social). El sueldo promedio per cápita en Chile asciende a 573 964 pesos (alrededor de 800 dólares). La pensión promedio para los hombres chilenos asciende a 320 000 pesos (450 dólares) y para las mujeres a 192 000 (270 dólares). Tan sólo 1.7 por ciento de los chilenos gana más de 3 000 000 de pesos (algo más de 4 200 dólares). Todos los quintiles de ingresos en Chile gastan más de lo que ganan, a excepción del quintil superior de ingresos.[4]

---

3 Esta sección está basada, en parte, en Castiglioni y Rovira Kaltwasser (2016).

4 Todos los datos de ingresos provienen de la Encuesta Suplementaria de Ingresos, disponible en https://www.ine.cl/estadisticas/ingresos-y-gastos/esi.

Estas capas de ingresos medios precarizadas se ven obligadas a satisfacer sus necesidades de servicios sociales por la vía del mercado, pues no son elegibles para buena parte de los beneficios que entrega el Estado, debido a que éstos suelen basarse en mecanismos altamente focalizados y de comprobación de medios dirigidos a los más pobres. El costo de los servicios sociales es elevado en Chile y la calidad y oportunidad varían según la capacidad de pago, lo que genera fuertes desigualdades. La situación de la salud sirve para ilustrar este punto. En Chile, la mayor parte de la población (78 por ciento) está afiliada al sistema público de salud (Fonasa). Dentro del universo de estos afiliados, la atención de salud es gratuita solamente para los individuos carentes de recursos o para quienes perciban menos de 250 000 pesos (350 dólares), o para quienes sean beneficiarios de una pensión básica solidaria. El resto de los afiliados al sistema público de salud debe afrontar gastos de bolsillo, que varían según nivel de ingresos. Cabe recordar que el salario mínimo asciende a 301 000, con lo cual incluso los individuos que lo perciben deben realizar copagos de salud. Los gastos en salud representan una carga elevada para las familias chilenas. Esto es así en parte porque Chile ocupa el quinto lugar de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE, u OECD por sus siglas en inglés) en gastos de bolsillo, y éstos pueden llegar a insumir el 30 por ciento del presupuesto familiar (OECD, 2018). No existe cobertura de medicamentos ambulatorios, salvo para algunas patologías e individuos, y tampoco políticas que permitan afrontar los costos de enfermedades catastróficas de manera efectiva.

Estos sectores de ingresos medios precarizados acumulan una enorme frustración, fundamentalmente en torno a las desigualdades en el acceso, la calidad y la suficiencia de las prestaciones de salud, las pensiones, la educación y el empleo. A esto deben sumarse otras inequidades, vinculadas a categorías socio-estructurales, como la clase, el género y la etnia, y fuertes desigualdades regionales y subnacionales. La visión relativamente extendida dentro de algunos seg-

mentos de la clase política y las elites económicas que considera a Chile como un "oasis", contrasta fuertemente con las percepciones de muchos ciudadanos y ciudadanas. La narrativa de las bondades de un país que crece de manera sostenida y que ofrece oportunidades para quienes las saben aprovechar generó expectativas crecientes que no se han podido satisfacer.

La reducción de la pobreza y la ampliación masiva de la matrícula universitaria, producto del acceso a créditos avalados por el Estado, introducidos por el presidente Ricardo Lagos en 2005, contribuyeron a que estas expectativas se dispararan. De hecho, ya en 2007, 70 por ciento de la matrícula universitaria chilena correspondía a estudiantes de primera generación, según el Consejo Nacional de Educación (CICES, 2007). Sin embargo, la realidad mostró que muchos de esos estudiantes de primera generación tenían enormes dificultades para avanzar en sus carreras y concluir sus estudios, ingresar a universidades de buen nivel académico, conseguir empleos de calidad una vez concluidos sus estudios y hacer frente a las deudas producto de los créditos contraídos para estudiar, lo que alimentó el descontento y la frustración.

Este tipo de fenómenos ha sido descrito en detalle por parte de la literatura clásica sobre conflictividad, que enfatiza que las brechas entre las expectativas y la realidad suelen estar detrás de los conflictos sociales e incluso de las revoluciones. Por ejemplo, en su clásico artículo "Toward a Theory of Revolution" (1962), James Davies, desarrolla una teoría de privación relativa, comúnmente asociada con la llamada "curva j" de la satisfacción creciente y decreciente ("J-curve of rising and declining satisfactions"). Según esta visión, las revoluciones ocurren después de periodos de expectativas y gratificaciones prolongadas, seguidas por retrocesos bruscos que provocan inseguridad y descontento. La expectativa no siempre es un fiel espejo de la realidad, pero los ciudadanos suelen estar dispuestos a tolerar un cierto nivel de discrepancia entre ambas. Sin embargo, cuando la distancia entre la expectativa y la capacidad de satisfacerla se acrecienta marcadamente, puede

dar lugar a lo que Davies llama una brecha intolerable que puede llevar a estallidos sociales violentos (Davies, 1962).

En un contexto de creciente insatisfacción, signado por la percepción de que las inequidades son persistentes y de que la clase política no ha logrado o querido abordarlas, la protesta ha sido un canal privilegiado para visibilizar el descontento. Los años posteriores a la transición estuvieron caracterizados por un proceso de atomización social y desmovilización importante (Castiglioni, 2005). Los actores sociales colectivos, perdieron buena parte de sus prerrogativas durante el régimen militar y nunca las recuperaron plenamente. Los sindicatos, actores usualmente organizados en torno a la defensa del sistema de protección social, mantuvieron una relación marcadamente asimétrica en relación al sector empresarial. En consecuencia, la sociedad civil chilena estuvo altamente desmovilizada.

Sin embargo, desde 2006 las cosas comenzaron a cambiar. Ese año, los estudiantes secundarios chilenos llevaron adelante la llamada revolución pingüina, un proceso de movilización de gran envergadura para demandar cambios en la educación, que llevaron a la presidenta Michele Bachelet a privilegiar esta área, a pesar de que inicialmente no estaba en sus planes (Donoso, 2013). En 2011 fue el turno de los estudiantes universitarios, que se tomaron las calles demandando una educación pública, gratuita y de calidad. Desde entonces, ha habido distintas olas de protesta masivas, de carácter nacional. Si bien las movilizaciones partieron para denunciar las inequidades de la educación, el país ha experimentado protestas masivas vinculadas a distintos sectores y categorías socio-estructurales: medioambiente, pensiones, género, salud, etcétera.

Sin embargo, este proceso de politización de las desigualdades no ha sido capaz de sortear una institucionalidad rígida, diseñada para mantener el *statu quo* y no para procesar institucionalmente el descontento (Castiglioni y Rovira Kaltwasser, 2016). No cabe duda de que las reglas del juego formales e informales explican buena parte de los pro-

blemas de representación política que asedian a Chile. Las instituciones han presentado enormes dificultades a la hora de responder a la creciente insatisfacción social (Joignant, 2012). Siavelis (2016) señala que distintas instituciones informales, como el "cuoteo" según afiliación partidaria y la "democracia de los acuerdos", tuvieron un impacto sobre las continuidades del sistema político. El "cuoteo" ha mantenido el balance de poder dentro de la Concertación, mientras que la "democracia de los acuerdos" aseguró a las elites empresariales y a los partidos de derecha que sus intereses fuesen atendidos (Siavelis, 2016). Como resultado de estas instituciones informales, las transformaciones han sido mayormente moderadas e incrementales, y los cambios estructurales han estado ausentes.

Por otra parte, si bien es cierto que los presidentes chilenos gozan de poderes constitucionales fuertes, una serie de arreglos institucionales formales diluyen la autoridad gubernamental. Por un lado, las transformaciones políticas requieren en Chile *quorum* calificados y "súper mayorías", con lo cual cualquier cambio de fondo requiere el apoyo de la oposición en ambas cámaras (Couso y Coddou, 2009). Al mismo tiempo, el sistema electoral binominal introducido en la dictadura, que prevaleció hasta el año 2015, buscó sobrerrepresentar a los sectores mayoritarios, favorecer a los sectores más conservadores, socavar la relevancia de los grupos políticos más pequeños y obstruir el ingreso de nuevos actores al sistema político. Además, el sistema electoral binominal desincentivó la participación electoral, particularmente entre los votantes más jóvenes (Navia 2011). Estas características del sistema institucional chileno tendieron a perpetuar el *statu quo* y a imponer barreras al cambio político.

La institucionalidad consagrada en la Constitución de 1980, fue diseñada por el gobierno de Pinochet para resguardar la estructura institucional vigente y el modelo de desarrollo socioeconómico. A los ojos de quienes impulsan el cambio constitucional, la Constitución parte de un pecado de origen que socava su propia legitimidad. Tal como sos-

tiene Heiss, muy elocuentemente, se trata de un "texto elaborado en ausencia de condiciones democráticas fundamentales, por una comisión no elegida, y ratificado en un plebiscito fraudulento" (Heiss, 2020: 74). La Constitución, además regula aspectos centrales, que están en el nudo de las protestas de los últimos 14 años y el descontento social. Probablemente uno de los aspectos más críticos tiene que ver con el principio de subsidiariedad del Estado, es decir, el Estado debería abstenerse de intervenir en la economía y en la provisión de bienes y servicios, y limitarse a hacerlo solo cuando el mercado (y en ocasiones la familia) no lo haga. Este principio está consagrado, de manera indirecta, en diversos artículos que regulan la oferta privada de servicios (Heiss, 2020). Si bien la Constitución experimentó algunos ajustes que buscaron eliminar los cerrojos institucionales más flagrantes, como la presencia de senadores designados, los ejes centrales se mantuvieron.

A las reglas allí consagradas se suman otras, tanto formales como informales, que refuerzan la permanencia del *statu quo.* Como ya señalamos, el legado de un sistema electoral que, durante años, subrrepresentó a las fuerzas minoritarias y sobrerrepresentó a las mayoritarias, y el "cuoteo" político de acuerdo a afiliación partidaria, han dificultado la adopción de los cambios estructurales que la sociedad civil movilizada demanda. Todas estas señales apuntaban a una ciudadanía cada vez más descontenta y distanciada de sus autoridades, convencida de que el uso de los canales institucionales de presión no surtía efecto alguno. La otra cara de la moneda fue una clase política desconectada de la sociedad, que no supo ver o no quiso leer el descontento acumulado.

COMENTARIOS FINALES: LA POLÍTICA EN TIEMPOS DE COVID-19

La apuesta por resolver la crisis política que enfrenta Chile, al menos para un sector de las elites, descansa en el establecimiento de una nueva Constitución. Sin embargo, tanto el calendario político trazado como las prioridades del gobierno se han visto afectados por la irrupción del

Covid-19. La pandemia aparece en un contexto político tremendamente precario e inestable. Un gobierno con la legitimidad por el piso ha debido lidiar con la emergencia sanitaria más importante de la historia moderna de Chile. La ciudadanía parece haber estado a la altura de las circunstancias, deponiendo rápidamente las protestas para responder al llamado de las autoridades a adoptar medidas de distanciamiento social y aislamiento. El gobierno, por su parte, viró sus prioridades y se centró en la promoción de medidas para contener el avance del Covid-19 y mitigar sus efectos económicos más flagrantes.

A pesar del contexto, y de que aún persisten los problemas de legitimidad ya mencionados, los niveles de aprobación del Presidente Piñera crecieron inicialmente de 11 por ciento a principios de marzo de 2020 a 25 por ciento a fines de abril del mismo año, pero volvieron a caer, y al cierre del año alcanzaba el 12 por ciento.[5] La valoración respecto al manejo presidencial del Covid-19 ha sido razonablemente elevada (en torno al 35 por ciento), considerando los magros niveles de aprobación de Piñera. No obstante, durante esta crisis sanitaria, las encuestas también revelaron que la ciudadanía valora mucho más el manejo de crisis de otros actores, como los alcaldes (75 por ciento) y la presidenta del Colegio Médico (60 por ciento).[6]

No sabemos cuál será el desenlace de la crisis política. Se podría especular que el Covid-19 ha beneficiado al gobierno al desmovilizar a una población que se había tomado las calles para manifestar su descontento, pero no queda claro cómo evolucionará el escenario político. Dos factores serán cruciales. Los efectos económicos de la crisis sanitaria serán un desafío. El gobierno ha adoptado diversas medidas para evitar la pérdida de empleos, la caída de los ingresos de los hogares y para apoyar a las empresas. Sin embargo, sin proteger de manera efectiva a los segmentos más precarizados de la sociedad, la crisis podría ahondarse.

---

5 Información disponible en https://plazapublica.cl/.

6 Información disponible en https://plazapublica.cl/.

Por otro lado, la redacción de la nueva Constitución tendrá lugar fundamentalmente durante 2021, un año de campaña para las elecciones presidenciales de noviembre, en el que se sentirán, de manera más conspicua, los coletazos económicos del Covid-19. La oposición ha exhibido un grado de fragmentación importante, lo que probablemente le ha facilitado las cosas a un gobierno deslegitimado. Si los niveles de cohesión y coordinación de la centro-derecha aumentan y la fragmentación de la centro-izquierda permanece las presiones reformistas "desde abajo" podrían volverse incontenibles para el gobierno.

BIBLIOGRAFÍA

Altman, David y Juan Pablo Luna. (2010) "Chile: ¿institucionalización con pies de barro?" En Maxwell Cameron y Juan Pablo Luna eds. *Democracia en la Región Andina*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos, pp. 273-314.

Baeza, Angélica. (2019) "Piñera asegura que 'en medio de esta América Latina convulsionada, Chile es un verdadero oasis con una democracia estable'". Diario *La Tercera*, edición del 08 de octubre del 2019. Disponible en: https://www.latercera.com/politica/noticia/pinera-asegura-medio-esta-america-latina-convulsionada-chile-verdadero-oasis-una-democracia-estable/851913/.

Castiglioni, Rossana. (2005) *The Politics of Social Policy Change in Chile and Uruguay: Retrenchment versus Maintenance, 1973–1998*. Londres: Routledge.

Castiglioni, Rossana y Cristóbal Rovira Kaltwasser. (2016) "Challenges to Political Representation in Contemporary Chile". *Journal of Politics in Latin America*, 8 (3): 3-24.

Castiglioni, Rossana. (2019). "¿El ocaso del «modelo chileno»?" *Nueva Sociedad*, 284: 4-14.

Centro de estudios públicos (cep). (2020) "Estudio Nacional de Opinión Pública núm. 84, Diciembre 2019". 16 de enero del 2020. Disponible en:

https://www.cepchile.cl/cep/encuestas-cep/encuestas-2009-2018/estudio-nacional-de-opinion-publica-n-84-diciembre-2019.

Centro de investigación en creatividad y educación superior (cices). (2007) *Factores Explicativos de la Deserción Universitaria*. Santiago de Chile: Proyecto Consejo Superior de Educación.

Coddou, Alberto y Javier Couso. (2009) "Las asignaturas pendientes de la reforma constitucional chilena". Documento de Trabajo No. 2, Santiago de Chile: Instituto de Investigación en Ciencias Sociales, Universidad Diego Portales (icso-udp).

Cooperativa. (2017) "Unión Europea destaca: Elecciones chilenas son un ejemplo de 'férrea democracia'". Edición del 21 de diciembre del 2017. Disponible en: https://www.cooperativa.cl/noticias/pais/politica/presidenciales/union-europea-destaca-elecciones-chilenas-son-un-ejemplo-de-ferrea/2017-12-21/085644.html.

Davies, James C. (1962) "Toward a Theory of Revolution". *American Sociological Review*, 27 (1): 5-19.

Donoso, Sofía. (2013) "Dynamics of Change in Chile: Explaining the Emergence of the 2006 Pingüino Movement". *Journal of Latin American Studies*, 45 (1): 1-29.

El federal online. (2019) "'No lo vimos venir': el mea culpa de Karla Rubilar tras el estallido social en Chile". Edición de noviembre del 2019. Disponible en: http://elfederalonline.cl/2019/11/no-lo-vimos-venir-el-mea-culpa-de-karla-rubilar-tras-el-estallido-social-en-chile/.

El mostrador. (2020) "El doloroso balance de la Fiscalía sobre las víctimas en el estallido: 31 muertos y 5 558 personas han denunciado violaciones de dd.hh.". Edición del 31 de enero del 2020. Disponible en: https://www.elmostrador.cl/noticias/pais/2020/01/31/el-doloroso-balance-del-ministerio-publico-sobre-las-victimas-en-el-estallido-31-muertos-y-5-558-personas-denuncian-violaciones-de-dd-hh/.

Fuentes, Claudio. (2015) "Shifting the Status Quo: Constitutional Reforms in Chile". *Latin American Politics and Society*, 57: 99-122.

Heiss, Claudia. (2020) *¿Por qué necesitamos una nueva Constitución?* Santiago de Chile: Aguilar.

Joignant, Alfredo. (2012) "El reclamo de las elites: desencanto, desafección y malestar en Chile". *Revista UDP*, 9: 103-105.

La nación. (2011) "Obama: Chile es una de las 'historias más exitosas' en América latina". Edición del 21 de marzo del 2011. Disponible en: https://www.lanacion.com.ar/el-mundo/obama-chile-es-una-de-las-historias-mas-exitosas-en-america-latina-nid1359247/.

La tercera. (2019a) "Infografía: 31 días de movilizaciones". Edición del 18 de noviembre del 2019. Disponible en: https://www.latercera.com/nacional/noticia/infografia-31-dias-movilizaciones/904861/.

La tercera. (2019b) "Piñera por estallido social: 'No supimos entender que había un clamor de la ciudadanía por lograr una sociedad más justa'". Edición del 09 de noviembre del 2019. Disponible en: https://www.latercera.com/nacional/noticia/presidente-pinera-estallido-social-no-supimos-entender-habia-clamor-la-ciudadania-lograr-una-sociedad-mas-justa/894654/.

Luna, Juan Pablo. (2014) *Segmented Representation: Political Party Strategies in Unequal Democracies*. Oxford: Oxford University Press.

Mainwaring, Scott, y Thimoty Scully. (1995) "Introduction: Party Systems in Latin America". En Scott Mainwaring y Thimoty Scully eds. *Building Democratic Institutions*. Palo Alto: Stanford University Press, pp. 1-34.

Monasterio Blanco, Fernanda. (2019) "La irreversible y sistemática alza de precios en el Metro de Santiago". Diario Pauta, edición del 18 de octubre del 2019. Disponible en: https://www.pauta.cl/nacional/la-irreversible-alza-de-precios-en-el-metro-de-santiago.

Navia, Patricio. (2011) "Venezuela and Chile: Two Opposite Paths of Democratic Consolidation and Economic Development". Paper No. 23, Miami: Western Hemisphere Security Analysis Center.

Nolte, Detlef. (2003) "El Congreso chileno y su aporte a la consolidación democrática en perspectiva comparada". *Revista de Ciencia Política*, 23 (2): 43-67.

O'Donnell, Guillermo. (1995) "Delegative Democracy". *Journal of Democracy*, 5(1): 55-69.

Organization for Economic Co-Operation and Development (oecd). (2018) "Prevención de enfermedades y ampliación de la cobertura sanitaria: retos que plantea una sociedad envejecida". oecd Better Policies Series, February 2018. Disponible en: https://www.oecd.org/policy-briefs/Chile-Expanding-Health-Coverage-ES.pdf.

Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (pnud). (2017) *Diagnóstico sobre la participación electoral en Chile*. Santiago de Chile: pnud.

Prensa presidencia. (2019) "Presidente Piñera anuncia Agenda Social con mayores pensiones, aumento del ingreso mínimo, freno al costo de la electricidad, beneficios en salud, nuevos impuestos para altas rentas y defensoría para víctimas de delitos". Edición del 23 de octubre del 2019. Disponible en: https://prensa.presidencia.cl/comunicado.aspx?id=123766.

San Juan, Patricia. (2018) "FMI proyecta que Chile liderará el crecimiento económico regional en 2018". Diario La Tercera, edición del 23 de julio del 2018. Disponible en: https://www.latercera.com/pulso/noticia/fmi-proyecta-chile-liderara-crecimiento-economico-regional-2018/253764/.

Servicio electoral de chile. (2017) "Boletin público y solemne de resultados preliminares para la segunda votación de la elección presidencial de la república 2017". 17 de diciembre del 2017. Disponible en: https://www.servel.cl/wp-content/uploads/2018/08/4_1_Boletin_Detalle_Presidente-1.pdf.

Siavelis, Peter. (2016). "Crisis of Representation in Chile? The Institutional Connection". *Journal of Politics in Latin America*, 8 (3): 61-93.

CONTINUIDADES Y RUPTURAS EN ARGENTINA ENTRE EL PERÍODO PRETORIANO Y EL DEMOCRÁTICO: REVISANDO LOS MODELOS DEL "JUEGO IMPOSIBLE" Y DEL "EMPATE HEGEMÓNICO"

Enrique Peruzzotti

INTRODUCCIÓN

En dos influyentes artículos publicados en 1977, Guillermo O'Donnell y Juan Carlos Portantiero analizaron el período comprendido entre dos intervenciones militares en Argentina: la "Revolución Libertadora" (1955) y el "Proceso de Reorganización Nacional" (1976) (O'Donnell, 1977; Portantiero, 1977). En dichos textos se analizan los conflictos de clase surgidos a raíz de las tensiones resultantes del proceso de industrialización, mismos que habían cristalizado en dos coaliciones que proponían políticas de desarrollo contrapuestas y que se encontraban en una situación de bloqueo político mutuo, produciendo no solamente un relativo estancamiento de la economía, sino también una preocupante situación de ingobernabilidad e inestabilidad institucional.

La literatura económica había dado cuenta del desempeño económico errático de la Argentina, cuyo rasgo sobresaliente era un patrón pendular de crecimiento y retracción que fue bautizado como el modelo de *stop and go* (Braun, 1973). O'Donnell y Portantiero complementaron la anterior perspectiva con un modelo de *stop and go* político, a uno y otros los llamaron, respectivamente, "juego imposible" y "empate hegemónico". Si el *stop and go* económico contribuyó al estancamiento relativo de la economía argentina, el *stop and go* político generó una crisis permanente de institucionalidad y gobernabilidad que imposibilita la existencia de un orden político legítimo.

La política acompañaba el compás a los ciclos de expansión/retracción económica con su propio ciclo de recambio de coaliciones: el ciclo de expansión económica se correspondía con el del predominio de la coalición defensiva, mientras que la coalición ofensiva hacía su entrada durante el ciclo recesivo. La paridad de fuerzas y recursos que existía entre las dos coaliciones produjo una situación de "empate hegemónico": cada coalición contaba con la capacidad de vetar las iniciativas de la coalición adversaria pero no disponía de recursos suficientes para imponer su programa económico.

El juego político de bloqueos mutuos desbordaba el tablero establecido por las reglas de un régimen democrático dando lugar a un diverso repertorio de prácticas extra-institucionales. Frente a la incapacidad del sistema político de regular el conflicto distributivo, las dinámicas del período se caracterizaron por el recambio anticipado de los elencos gubernamentales, de abruptos giros de los programas económicos, que eran frecuentemente acompañados por cambios de régimen político. La Argentina había descendido a un escenario que Huntington calificó como de pretorianismo de masas a fin de describir una situación marcada por la presencia de una sociedad facciosa y movilizada y una institucionalidad impotente para canalizar demandas y reclamos (Huntington, 1968). O'Donnell describe dicha situación en los siguientes términos:

> ... una creciente cantidad de actores en la escena política, anudados por conflictos escasa y decrecientemente regulados por marcos institucionales y normativos. Esta situación corresponde a la tendencia hacia la randomización de las relaciones sociales, por una parte, y a la agudización de una crisis económica que suscita predicciones cada vez más pesimistas de buena parte de sus actores, por la otra. (O'Donnell, 1982:48)

Es sobre este trasfondo de ingobernabilidad pretoriana que O'Donnell y Portantiero van a reorientar sus reflexiones posteriores sobre la cues-

tión democrática.[1] ¿Qué se requiere, se interroga Portantiero, para realizar el tránsito desde el escenario faccioso del empate sociopolítico a una institucionalidad democrática que permita una participación plural y regulada de los intereses y demandas sociales? (Portantiero, 1988) Similar pregunta se planteaba O'Donnell cuando, en sus análisis sobre democratización, plantea la necesidad de una coalición democratizadora que pueda evitar tanto el maximalismo político o el faccionalismo corporativo, y llevar a buen puerto la transición desde el autoritarismo a la democracia (O'Donnell, 2008: 211). Tanto O´Donnell como Portantiero consideraban, como remarca Iazzetta, que la transición para ser exitosa requería atemperar las pulsiones corporativas en la sociedad y dotar de densidad a la sociedad política (Iazzetta, 2020:4).

Si bien fueron exitosos, los procesos de transición y consolidación democrática no supusieron el fin de la volatilidad política y económica. La Argentina logró la estabilidad institucional pero no pudo poner fin a la volatilidad política y económica que, a diferencia de lo que sucedía en el período pretoriano, lograron convivir con la nueva institucionalidad y no han puesto en juego la continuidad del sistema democrático. Como señala Andrés Malamud, lo que caracteriza al período democrático inaugurado en 1983 no es su desempeño sino más bien su "resiliencia": a pesar de la volatilidad y la crisis, el orden político no se vio amenazado (Malamud, 2014). En la era democrática la economía siguió funcionando según los parámetros del modelo de *stop and go*, mientras que la política estuvo marcada por la transmutación del conflicto distributivo a clave democrática lo que dio lugar a un patrón de inestabilidad presidencial que O´Donnell denominó delegativo (O'Donnell, 1994) y a un

1 Huntington consideraba a la intervención militar como una posible solución al pretorianismo. Su postura no solamente era criticable normativamente, sino que además demostró ser inefectiva. Las Fuerzas Armadas no fueron capaces de poner fin a las dinámicas pretorianas puesto que el conflicto se trasladaba al interior del régimen militar (Peruzzotti, 2003; O'Donnell, 2008). Similarmente, el abandono de la violencia revolucionaria por parte de la izquierda cerraba lo que en esas décadas aparecía como una salida alternativa (Lachner, 1985).

patrón de conflictividad social que Portantiero designó como de "pluralismo conflictivo" (Portantiero 1988). El pluralismo conflictivo, consideraba Portantiero, era la opción realista de canalización del conflicto distributivo en una sociedad reciente salida de la confrontación pretoriana y en la cual aparecía como improbable que la conflictividad sea atemperada por medio de acuerdos neocorporativos. Argentina, señalaba, carecía de las dos condiciones que habían permitido arreglos neocorporativos en los países socialdemócratas europeos que muchos aspiran a emular: la existencia de un Estado con autoridad suficiente para actuar como centro articulador, por un lado, y de un proceso sostenido de crecimiento económico por el otro (Portantiero, 1988:166).

¿Debemos suponer que los argumentos sobre el "pluralismo conflictivo" o los "ciclos delegativos" asumen que la democracia simplemente supuso una canalización institucional de la puja distributiva provocada por el empate hegemónico? ¿O nos encontramos frente a un escenario diferente? ¿Qué continuidades y qué diferencias existen entre la Argentina contemporánea y aquella que fue magistralmente descrita en los artículos de Guillermo O'Donnell y Juan Carlos Portantiero? No es la ambición del presente artículo dar una respuesta definitiva a dichos interrogantes. Tampoco aspira a realizar un análisis comprensivo del período democrático o de las dinámicas políticas y sociales del período pretoriano, sino que tiene un objetivo más acotado: distinguir ciertas rupturas y continuidades a fin de reflexionar sobre cómo los cambios operados en los últimos cuarenta años modificaron el cuadro político y social trazado por O'Donnell y Portantiero. El artículo se divide en dos grandes partes que corresponden a los períodos a comparar: el pretoriano y el democrático.

La primera parte a su vez se divide en dos secciones. La primera analiza, respectivamente, las dinámicas económicas y políticas del período populista que antecede al pretorianismo. La segunda, el período pretoriano propiamente dicho. Ambos períodos están enmarcados en lo que la literatura sobre desarrollo denominó el momento de industria-

lización por sustitución de importaciones (ISI) y por las tensiones políticas y la puja distributiva que dicho modelo puso en marcha. La segunda parte analiza el período democrático buscando determinar continuidades y diferencias con la etapa anterior.

ECONOMÍA Y POLÍTICA EN ARGENTINA 1955-1976: EL MODELO DE *STOP AND GO* Y LA EMERGENCIA DEL JUEGO IMPOSIBLE

De una lectura de los textos de O'Donnell y Portantiero, surgen cuatro elementos que le otorgan al período 1955-1976 un carácter distintivo.

El primero, y el más sobresaliente, es la ausencia de un orden político institucionalizado (Portantiero 1977: 531; O'Donnell, 1977). Durante el período 1955-1976, gobiernos y regímenes, civiles y militares, se suceden unos a otros sin capacidad para completar su mandato los primeros, ni para concretar sus aspiraciones fundacionales los segundos. En ausencia de un sistema de reglas compartidas, las fuerzas sociales se enfrentan unas a otras en un conflicto no mediado en el que el Estado enfrenta el asedio de fuerzas sociales a las que es incapaz de controlar y regular (O'Donnell, 1982: 49).

El segundo rasgo es la contracara del anterior: la descomposición corporativa de la sociedad. Una sociedad en la que cada grupo busca defender sus intereses propios sin tomar en cuenta ningún otro tipo de consideración que el egoísmo corporativo. Lo anterior supone la desaparición del espacio de la sociedad civil y de toda política de autolimitación y su reemplazo por una sociedad facciosa e intolerante. En dicho contexto no hay lugar para una política de influencia en el espacio público, sino que la política deviene un combate egoísta cuyo único objetivo es proteger intereses particulares.[2]

2 El empleo de un marco conceptual marxista donde la sociedad civil es interpretada en términos clasistas y no como una tercera estructura de interacción equidistante tanto del mercado como del sistema político, impide esta reflexión que sí va a tener

El tercer rasgo es la existencia de un equilibrio de fuerzas entre las diversas facciones sociales: los actores cuentan con capacidad de vetar los proyectos de los otros actores sociales, pero carecen de recursos para imponer de manera perdurable el suyo (Portantiero, 1977: 531). El corolario es una situación de "empate hegemónico" que perpetúa la crisis de dominación.

El cuarto rasgo es una crisis de acumulación. Las dinámicas políticas que derivan de la situación de empate hegemónico generan un patrón fluctuante de desarrollo económico, marcado por abruptos y repetitivos ciclos de expansión y retracción que derivan en un escenario inflacionario y de relativo estancamiento económico.

En lo económico, el período está a través del lente provisto por el denominado modelo de industrialización por sustitución de importaciones (ISI).

El modelo ISI está predicado en la necesidad de promover políticas orientadas a poner en marcha un proceso de industrialización que tiene dos momentos: *a)* un período inicial de "industrialización horizontal o extensiva", caracterizado por la instalación de industrias intensivas en trabajo para la producción de bienes livianos y no durables, a fin de satisfacer las necesidades del mercado doméstico; *b)* un segundo período de integración vertical de la industria a partir de la instalación de sectores industriales intensivos en capital capaces de producir bienes intermedios y de capital.

El primer momento se inicia en 1930 y encuentra su apogeo durante el régimen peronista mientras que el segundo momento coincide con las diversas variantes cívicas y militares del desarrollismo (O'Donnell, 1979:53-85).

---

lugar en ambos cuando se plantee los desafíos del proceso de democratización y la necesidad de abandonar el esquema interpretativo marxista por uno compatible con la idea de democracia (Peruzzotti, 1999:150-155).

La etapa horizontal de ISI y la versión originaria del ciclo de *stop and go* en Argentina

El derrumbe del comercio exterior argentino, producido por la crisis mundial de 1930, pone en marcha un proceso de industrialización que buscó reemplazar bienes previamente importados por similares de manufactura local (Gerchunoff y Llach, 2018: 167-170). Este proceso de industrialización sustitutiva tuvo lugar a lo largo de la década de los treinta, pero se intensifica como consecuencia de la Segunda Guerra Mundial. Con el peronismo adquirió renovado impulso, gracias a la imposición, por un lado, de barreras arancelarias y cambiarias, y por el otro, de una generosa política de crédito industrial (Gerchunoff y Llach, 2018: 217). La etapa "horizontal" del ISI se cierra con el golpe de 1955, que pone fin a la experiencia política y económica del peronismo, que fue su expresión política paradigmática.

Bajo el impulso de las políticas establecidas por Perón se fragua una coalición entre industria, sindicatos y Estado, que aspira a poner fin a la hegemonía de la oligarquía agrario-exportadora (O'Donnell, 1979:54). Sin embargo, las limitaciones del modelo de industrialización impulsado, así como las consecuencias negativas del proceso de polarización política que produjo el peronismo, impidieron que la coalición defensiva se convirtiera en hegemónica[3] (O'Donnell, 1977: 529-530). Por un lado, afloraron dificultades económicas muy rápidamente. Como señalan Gerchunoff y Llach, la etapa de oro de la economía peronista se circunscribe a un efímero período de dos años y medio, a partir de los cuales la crisis de la balanza comercial y de la aparición del fenómeno inflacionario fueron palpables indicadores de las limitaciones y contradicciones de este modelo económico (Gerchunoff y Llach, 2018: 236-237). Por otro lado, la partición de la socie-

3 Aunque el poder organizativo de los sindicatos peronistas proveería, en el futuro, un indispensable factor de veto a las pretensiones hegemónicas de los sectores responsables de impulsar la etapa de industrialización vertical.

dad en dos campos irreconciliables privó al régimen político que el justicialismo aspiraba a institucionalizar del *input* de legitimación necesario para su supervivencia.

Es por ello que la asignación del adjetivo "fácil" a esta etapa es inapropiada, pues tiende a subvalorar las tensiones y conflictos que dicho programa económico había activado y que derivó en una abierta confrontación entre la coalición urbana-industrial y el sector agroexportador, que, si bien había perdido centralidad política y económica, continuaba siendo el principal proveedor de las divisas que el proyecto de ISI demandada (O'Donnell, 1979: 55). Tenemos ya constituidos las dos coaliciones que dominarán el escenario político de la etapa pretoriana. Es por ello que O'Donnell considera al período peronista como el primer acto de un drama que se extenderá de forma más dramática en los años subsecuentes:

> ... el gobierno peronista (1946-1955) fue un primer esbozo de problemas que más tarde harían plena eclosión. Primero (1946-50), el Estado se apropió de parte sustancial de lo producido de las exportaciones pampeanas, mantuvo deprimidos sus precios internos y con ello aumentó el nivel de ingreso del sector popular y amplió la demanda efectiva de otros bienes, sobre todo industriales. Pero esto no tardó en generar problemas en la balanza de pagos, debido al efecto conjunto del "desaliento" de la producción pampeana y del aumento del consumo de bienes exportables. Más tarde (1952-1955) se mejoraron los precios agropecuarios, con lo que –por la operación en sentido inverso del efecto conjunto recién señalado—se alivió la situación de la balanza de pagos. Pero esto a su vez generó resistencias por la redistribución negativa del ingreso que implicaba y la reducción del mercado efectivo con que contaba la burguesía urbana. (O'Donnell, 1977: 532)

El período peronista puede ser considerado como el momento originario del modelo de acumulación de *stop and go*. Dicho modelo, siguiendo

la descripción que realiza Pablo Gerchunoff, puede sintetizarse de la siguiente forma:

Momento expansivo. Promovido por un programa económico organizado alrededor de una alta paridad cambiaria, una política fiscal expansiva, y el aumento de salarios. Esas medidas económicas impulsan una transferencia de ingresos del sector agropecuario exportador a los asalariados y al sector industrial de trabajo intensivo, incentivando el consumo masivo y la expansión del mercado interno. La reactivación económica y el aumento del consumo, dada la composición primaria de los bienes de exportación, reducen los saldos exportables por el aumento del consumo doméstico, aumentando a su vez la demanda de insumos industriales importados. La crisis de balanza de pagos indica el agotamiento de la fase expansiva.

Momento restrictivo. Es inaugurado por un brusco giro en la orientación de la política económica. Los planes de estabilización buscan equilibrar la balanza de pagos a partir de las siguientes medidas: una devaluación, una política fiscal restrictiva, y el congelamiento de los salarios. La devaluación produce una transferencia de ingresos del sector asalariado e industrial hacia la producción agropecuaria de exportación, lo que genera una caída del consumo, caída de los insumos importados de la industria orientada al mercado interno, y el concomitante aumento de las exportaciones. Una vez logrado el reequilibrio de la balanza comercial y el aumento de las reservas del banco central, quedan dispuestas las condiciones para el comienzo de un nuevo ciclo expansivo.

La nueva etapa del ciclo ISI y el empate hegemónico

El ciclo de *stop and go* descrito anteriormente marcará con su impronta las dinámicas de la economía y de la política argentina en la etapa 1955-1976. Como expresa la cita de O'Donnell, los problemas que afloraron

en la etapa "fácil" de ISI eclosionan en este período.[4] Los clivajes sociales, relaciones de fuerzas y conflictos distributivos que se habían activado en el período populista se potencian y complejizan en la etapa de "profundización" de la ISI (1955-1976). A partir de los años cincuenta comenzó a hacerse evidente que la estrategia de ISI era "un arma de doble filo", puesto que el ahorro de divisas brindado por la substitución de importaciones tenía su contracara en una mayor demanda de divisas orientada a satisfacer los insumos importados necesarios que demandaba el sector industrial (Gerchunoff y Llach, 2018: 289), amén de una cuantiosa inversión pública en infraestructura (Gerchunoff y Llach, 2018: 291). Las demandas de capital incentivan la apertura de la economía con el fin de captar inversiones e incorporar tecnología. Esta etapa corresponde al momento desarrollista, el cual tendrá su primera expresión en la administración de Arturo Frondizi. Durante su gobierno se produce un *boom* de inversiones gracias al desembarco del capital industrial extranjero concentrado (Gerchunoff y Llach, 2018: 311-312; O'Donnell, 1979:60; 1977:532).

Los cambios impulsados por el "desarrollismo" transformaron la estructura económica y social argentina y son los que establecerán los distintos componentes que integran la fórmula de los juegos políticos y económicos que distinguen al período.[5] Portantiero destaca tres elementos novedosos con respecto al período populista: *1)* mayor heterogeneidad geográfica entre las zonas dinámicas y las periféricas, dada la concentración de las inversiones en CABA y GBA, Santa Fe y Córdoba, *2)* mayor heterogeneización del denominado sector popular, con una distribución del ingreso y consumo que favoreció a los sectores medio y medio-superior y

4 Refiriéndose a dicho período, O'Donnell argumenta: "The crucial point here is that horizontal industrial growth [...] was severely limited and of short duration.When it was over it left a heritage that included the breakdown of the populist coalition, new policy issues, a profoundly modified social structure, and many shattered illusions" (O'Donnell, 1979: 64-65).

5 Como se verá en la segunda sección, las dinámicas de fragmentación y heterogeneización social se potenciarán a partir de la crisis terminal del ISI, dando lugar a la actual estructura económica argentina.

a los trabajadores de las ramas industriales dinámicas, y la aparición de una burocracia sindical "laborista", y *3)* mayor heterogeneización de la clase dominante debido a la llegada de empresas transnacionales, y la aparición de una burguesía gerencial (Portantiero, 1977: 539-540).

Si durante la década peronista se había priorizado un "proteccionismo distributivo" que promovía la expansión del consumo masivo y el pleno empleo (incluso durante la etapa descendente del ciclo económico), las políticas económicas desarrollistas privilegiaron la inversión por sobre el consumo. Concretamente, esto supuso el fin de una política indiscriminada de expansión del consumo de los sectores populares y su reemplazo por un patrón de consumo más diversificado, dinamizado por las clases medias y altas (Gerchunoff, 2009: 97). Al mismo tiempo se incrementa la presión sobre las cuentas fiscales puesto que a los gastos sociales se suman ahora los subsidios estatales a las industrias intensivas de capital y a las exportaciones industriales (Gerchunoff, 2009: 100-101). Con ello se acrecentó también la dependencia de la economía respecto al ingreso de insumos externos al tiempo que aumentaba la remisión de utilidades y dividendos de las empresas extranjeras a sus casas matrices. En síntesis, en esta nueva etapa se agudizan los problemas de desequilibrio del sector externo, el conflicto distributivo, y, por ende, las tensiones políticas.

De todas formas, se logra extender el ciclo expansivo a todo un decenio (1963-1973), gracias a la tracción ejercida por la expansión mundial, la recuperación de la capacidad exportadora de un agro modernizado y el crecimiento de las exportaciones industriales (que pasaron de 10 a 20 por ciento del total exportado entre 1962 y 1972) (Gerchunoff y Llach, 2016:368). La notable expansión económica que caracteriza al período –al que Gerchunoff describe como el último envión del ISI, previo a su agotamiento (Gerchunoff, 2020)– no fue, sin embargo, suficiente para romper con el patrón cíclico del *stop and go:* dicha primavera económica culmina en una dramática crisis de *stop* y con violentos conflictos políticos (Gerchunoff y Llach, 2016:359).

CONSOLIDACIÓN DEMOCRÁTICA Y EL *STOP AND GO* AMPLIADO

El año 1975 inaugura una nueva etapa económica post-ISI, donde el agotamiento del anterior modelo de desarrollo no es precedido por la conformación de un nuevo patrón de desarrollo, sino que abre paso a un extenso período de anomia económica: el país en este período parece haber roto la brújula del desarrollo económico, lo que se expresa en la ausencia de un modelo de desarrollo que esté a la altura de los desafíos que impone un nuevo contexto internacional. El abandono de los acuerdos de Breton Woods, la liberalización financiera, la apertura comercial, la irrupción de Asia en la economía mundial,[6] y el desplazamiento de la industria por el sector del conocimiento como principio dinámico de la economía establecen un escenario radicalmente distinto al del anterior período.

Para el país, el nuevo contexto de globalización comercial y financiera llevaron a una mejora relativa de los términos de intercambio (por el simultáneo abaratamiento de las importaciones e incremento de la demanda y precio de las materias primas) y el acceso al crédito externo. Estas nuevas condiciones dieron lugar a una versión remixada del *stop and go*, que Gerchunoff denominó como *stop and go ampliado*. El *boom* de *commodities* o la financiación externa permitieron extender notablemente el ciclo expansivo de la economía, pero no fueron suficientes para torcer la lógica del ciclo económico. Por el contrario, la etapa recesiva asumió una faceta más dramática, el *sudden crash,* en la que se combinan crisis de deuda y empobrecimiento social. Con cada *sudden crash* se fueron agudizando los cambios regresivos en la estructura social

6 La irrupción de China como nuevo motor de la economía mundial supone la aparición de una potencia complementaria de Argentina, al contrario de lo que sucedió en la anterior etapa económica marcada por el desplazamiento de una potencia complementaria (Gran Bretaña) por los Estados Unidos, país que producía y exportaba lo mismo que Argentina (Gerchunoff, Rapetti, y de León, 2020:315).

argentina, que desde 1975, va transformando significativamente la escenografía social de la etapa del ISI.[7]

La gran novedad del período post-pretoriano es la consolidación democrática. A pesar de los vaivenes económicos y la crisis social, Argentina logra consolidar un régimen democrático sólido, que se mostró capaz de capear obstáculos y serias crisis. De esta manera, el país resolvió exitosamente el problema que más preocupaba a O'Donnell y Portantiero: la construcción de un orden institucional democrático. Sin embargo, la volatilidad permanece, marcando con su impronta a la vida democrática. Esta persistencia de viejos problemas en un contexto renovado lleva a preguntarse acerca de las continuidades/discontinuidades que existen entre el período pretoriano y el democrático. ¿Qué cambios trajo aparejado el proceso de institucionalización democrática con respecto al periodo pretoriano? ¿Qué significó la consolidación democrática a la hora de analizar el conflicto distributivo estructural que condiciona hasta nuestros días la marcha de la economía argentina?

En su descripción del período pretoriano, Portantiero y O'Donnell distinguen cuatro rasgos característicos: el primero es la ausencia de un régimen político legítimo, el segundo la descomposición corporativa de la sociedad y la reducción de la política un conflicto distributivo faccioso, el tercero el equilibrio entre las coaliciones sociales cuyo emergente era la situación de que había derivado en el empate social, y el cuarto, y derivado del anterior, el patrón de acumulación errático del modelo de *stop and go*. ¿En qué medida se puede afirmar que esos cuatro problemas fueron superados?

El primer punto es el de más fácil respuesta. La consolidación del orden democrático está fuera de cuestión: se podrá cuestionar la calidad de las instituciones o su desempeño, lo que está fuera de discusión es lo que Malamud denominó como "resiliencia". ¿Qué implicancias

7 El financiamiento externo, las políticas proteccionistas y términos de intercambio favorables permiten estirar la etapa del *go,* y atemperar el conflicto distributivo, pero sólo transitoriamente (Gerchunoff y Rapetti, 2016: 228).

tuvo la institucionalización de un orden político para las siguientes cuestiones? ¿En qué medida el escenario social y económico actual se diferencia respecto a la etapa pretoriana?

La etapa democrática se caracteriza por dos profundas transformaciones. En lo económico, por el agotamiento del ISI, que no fue reemplazado por un modelo de desarrollo alternativo. Lo anterior generó una situación de inercia económica que continúa hasta nuestros días y que ha llevado al país a una situación de estancamiento económico, desindustrialización y transformación regresiva de su estructura social. Dichos cambios han dado lugar a un nuevo escenario, así como transformado a los antiguos protagonistas del juego pretoriano.

Por un lado, la contracción del sector industrial erosiona seriamente el poder de la organización social que había sido el bastión político de la coalición defensiva: el sindicalismo peronista. La contracara de la desaparición de una sociedad de pleno empleo fue el notorio incremento de las tasas de pobreza y desempleo, lo que dio lugar a un mercado laboral fragmentado con casi 40% de empleos informales. Dichos cambios representan el fin del universo homogéneo del mundo popular industrial del peronismo y la gestación de un nuevo asociativismo ligado a la marginalidad compuesto de organizaciones políticas y religiosas que dan respuesta a las necesidades de subsistencia por un lado, y que asumen un papel de intermediación entre esos sectores y el sistema político, por el otro (Svampa, Auyero y Seman, 2002).

El corolario político de dichas transformaciones fue la sucesiva fragmentación del peronismo. Una primera escisión tuvo lugar con la consolidación democrática. La nueva demanda de un escenario electoral competitivo llevó al desacoplamiento entre sindicato y partido, es decir, entre representación corporativa y política, lo que redunda en una primera y significativa división del liderazgo peronista (Levitsky, 2003; Zarazaga, 2019). La segunda transformación se produjo en la base social del peronismo, debido a los cambios anteriormente mencionados que redunda en la partición del sector popular en dos: aquellos sectores

privilegiados que aún conservan su pertenencia al mercado de trabajo y su representación sindical, y aquellos que componen el heterogéneo universo "plebeyo" de marginalidad y precariedad, cuya representación se disputan organizaciones religiosas y políticas peronistas y de izquierda (Torre, 2017; Zarazaga, 2019). Como consecuencia de dichos cambios, el universo peronista contemporáneo se encuentra fragmentado en tres sectores: las elites partidarias sujetas a lógica electoral y las demandas que le imponen su respectivas *constituencies* territoriales,[8] el componente sindical que representa a los trabajadores formales, y esa gran *masa disponible* que representa el mundo plebeyo de quienes viven en los márgenes o fuera del mercado.

Por otro lado, los viejos integrantes de la coalición ofensiva también experimentaron significativas transformaciones. El agro pasó por un nuevo proceso de modernización tecnológica y financiera que lo transformó en una agroindustria dinámica e internacionalmente competitiva, lo que incrementó su relevancia como proveedor de divisas y, concomitantemente, su poder de fuego político. La aparición de nuevos acuerdos transversales entre las organizaciones de productores y la formación de una red informal de autoconvocados dieron mayor densidad política al sector. El conflicto por "la 125" fue el bautismo político del sector, donde exhibió tanto su capacidad de movilización sectorial sino también poder de influencia y convocatoria en sectores urbanos.

Los cambios político-institucionales fueron tan dramáticos como aquellos que trastocaron el ambiente social que había estructurado a las dos coaliciones y a la situación del empate social. El éxito de la democratización ha alterado las reglas del juego político y, por ende, el escenario en el que se desplegaba dicha puja redistributiva: la misma ya no se expresa en términos de un conflicto faccioso no mediado sino que es filtrada y articulada por un sistema político basado en la com-

8 Esta rama se refiere al control territorial del que goza el peronismo en numerosas provincias, e intendencias y que se expresa a nivel nacional en su poder de fuego legislativo, particularmente en el Senado (Malamud, 2014; Gervasoni, 2018).

petencia electoral.[9] En este nuevo contexto, el electorado ejerce el papel de pivote de los ciclos políticos, ciclos que no están exclusivamente condicionados por la puja distributiva sino también por una miríada de demandas más allá de lo material (seguridad, corrupción, transparencia, derechos, medio ambiente, etc.), que surgen del tejido asociativo cívico de una sociedad civil democrática. Esa sociedad civil[10] expresa un espacio plural del que emergen novedosas formas de politización (política de derechos y de *accountability* social) que apuntan a reforzar las "reglas constitutivas" que legitiman al orden democrático (Smulovitz y Peruzzotti, 2002).[11] En síntesis, el viejo escenario corporativo de la etapa del pretorianismo social ha sido reemplazado por uno en el que se destacan dos grandes arenas de intermediación política: *a)* la arena electoral, en la que adquieren centralidad los partidos políticos, el Congreso y la estructura política del federalismo y, *b)* el espacio público y la sociedad civil.

Finalmente, hay que tener en cuenta cómo los cambios operados en la economía doméstica e internacional han afectado los tiempos y ritmos del modelo de *stop and go*. El acceso a crédito externo, señalamos, permitió inaugurar una nueva variante del modelo que combina un *go* extendido y un *stop* abrupto.[12] La próxima sección se concentra en la forma en que esta nueva variante del ciclo económico del *stop and go* se entrecruza con los ciclos políticos de la democracia.

---

9 Volveremos sobre este punto en la siguiente sección.

10 El punto de partida para la conversión de lo social faccioso en sociedad civil tuvo su inicio en la dictadura, con la aparición del movimiento de derechos humanos, que introdujo un discurso y una forma de politización que transformó la cultura política y proveyó el basamento sobre el que se construyó la legitimidad del orden democrático (Peruzzotti, 2002). Dichas formas de politización fueron retomadas, expandidas y reformuladas por nuevas generaciones de organizaciones e iniciativas cívicas y representan hoy una dimensión central de la vida política argentina (Smulovitz y Peruzzotti, 2002).

11 Lo anterior obligó a O'Donnell y Portantiero a abandonar la definición marxista la sociedad civil para adoptar una concepción compatible con una teoría de la democracia (Barros, 1986; Peruzzotti, 1997).

12 Y al *default* soberano como una nueva expresión de la crisis de estrangulamiento externo.

CICLOS ECONÓMICOS Y POLÍTICOS EN DEMOCRACIA: EL MODELO DELEGATIVO

¿Cómo se combinan política y economía en este nuevo escenario? ¿Cómo se procesa democráticamente un patrón económico que sigue moviéndose al compás de los ciclos del *stop and go*? En las reflexiones de O'Donnell sobre democracia delegativa, podemos encontrar indicios para elaborar un marco para analizar la forma en que los ciclos políticos y los económicos se entrelazan en la etapa post-pretoriana.

En sus escritos sobre democracia delegativa (DD), O'Donnell elabora un modelo que nos permite entender cómo las crisis recurrentes del ciclo económico son procesadas por la institucionalidad democrática. En esos trabajos, O'Donnell traza los contornos de un nuevo "juego imposible" en el que todos pierden. Si uno analiza los patrones de democratización tomando en cuenta no solamente las dinámicas coyunturales de la transición, sino también los condicionantes históricos de los legados políticos y culturales de cada sociedad, podemos establecer una afinidad electiva entre pasado pretoriano y presente delegativo. La democracia delegativa es un subtipo de poliarquía que crece en un suelo abonado por la impronta del pretorianismo de masas y que da nacimiento a una forma de democracia que puede acomodarse al ambiente volátil de una economía de *stop and go*. Lo que caracteriza a la democracia delegativa no es su calidad ni su desempeño sino su "resiliencia", de ahí la insistencia de O'Donnell al enfatizar el carácter institucionalizado de esta forma democrática. Expresa a un subtipo de poliarquía que puede convivir en condiciones de alta volatilidad política y económica.

No deberíamos sorprendernos, por lo tanto, de que el concepto de crisis sea el elemento estructurador de esta forma democrática. En palabras de O'Donnell:

> Las DD suelen surgir de graves crisis… estas crisis no sólo resultan de datos objetivos. También dependen, al menos en cuanto a su profundidad y con-

> secuencias, del grado en que son consideradas como tales por buena parte de la opinión pública, hasta el punto de convencerse de que se irá agravando inevitablemente si no se producen cambios drásticos en la conducción de los asuntos nacionales. Finalmente, para que la crisis desemboque en una DD también hace falta que aparezca un líder que se ofrece como quien puede y sabe cómo resolverla, y en base a ello gana elecciones o revalida la posición de gobierno que ya tiene. (O'Donnell, 2011)

Como la economía del *stop and go*, la democracia delegativa se organiza alrededor de un *stop and go* político cuyo ritmo está marcado por las crisis. Estas últimas son los acontecimientos que ponen en marcha el ciclo político ascendente y que cierran a su vez el ciclo descendente. El disparador de cada ciclo es la aparición en el electorado de un *ceiling consensus,* que abre las puertas para la irrupción de un líder delegativo. Los *ceiling consensus* son momentos en que sectores de la población se sienten amenazados por la persistencia o agudización de la crisis, lo que genera una demanda precaria de orden. Es este escenario el que está en la base del contundente acto de delegación electoral sobre el que se construye el vínculo delegativo.[13]

La pretensión política de los "presidentes de reconstrucción" (Pérez-Liñán, 2013:390), advierte O'Donnell, chocan con los límites sobre los que se construyó el vínculo delegativo, que simplemente se apoya en una demanda de orden y no en una adhesión normativa a su proyecto fundacional. La "legitimidad" que por definición generan los *ceiling consensus* es efímera: no bien la percepción de amenaza se disipa, el capital político del líder delegativo se desmorona. Es por ello que los líderes delegativos intentan generar una sensación de "emergencia permanente" que les permita estirar el ciclo político ascendente (Quiroga, 2005). Como señala O'Donnell:

---

13 En el período pretoriano, esta delegación daba plafón para las intervenciones militares, en la era democrática, lo da para la elección de un presidente delegativo que se presenta, como lo hacían los militares, como líderes fundacionales.

> El lenguaje de la crisis –la pasada y la que se dice vendrá si se abandona el camino emprendido– es una constante de estos discursos, sobre la que se basa la proclamada necesidad de contar con poderes extraordinarios… (O'Donnell, 2011)

Una vez que la percepción de emergencia desaparece, se pone en marcha el ciclo descendente, cuya velocidad estará determinada por las capacidades y recursos con que cuente el Ejecutivo, pero que inexorablemente lleva a una nueva crisis. Todo aquello que había servido para consolidar la figura del líder delegativo en el contexto de crisis, nos dice O'Donnell, es ahora evaluado críticamente. Actitudes y estilos que eran hasta hace poco celebrados por esa misma sociedad, devienen objeto de crítica y escarnio público.[14] Los altos índices de popularidad que acompañaron a la figura presidencial en el ciclo ascendente, caen abruptamente a la vez que se produce en el elenco gubernamental "una cascada de deserciones de quienes hasta hace poco proclamaban su lealtad al líder" (O'Donnell, 2011).

El modelo delegativo postula la sincronización entre ciclos delegativos y económicos. Sin embargo, falta agregar a dicho análisis una tercera dimensión: las de los ciclos electorales, puesto que el ciclo delegativo no se desarrolla en los tiempos que impone el calendario electoral, sino que está regido por las dinámicas del *stop and go*. Este punto es crucial puesto que en la era post-pretoriana es el electorado el que cumple el papel de pivote que produce las transferencias de poder, función que en el período pretoriano era ejercida por las intervenciones militares.[15]

---

14 Este momento del ciclo se caracteriza por la proliferación de demandas normativas acerca de la calidad de la democracia y de la crítica a los estilos y comportamientos presidenciales que hasta hace poco habían sido no sólo tolerados sino celebrados. Se activa un ciclo de rendición de cuentas social que se expresa en movilizaciones y exposiciones mediáticas que denuncian actos de ilegalidad por parte de la administración. Lo anterior sugiere que los resabios de pretorianismo condicionan también el ciclo de las nuevas formas de politización, las cuales tendrán mayor injerencia en el momento descendente del ciclo delegativo.

15 Las cuales no se acotan al desplazamiento de gobierno civiles y su reemplazo por un régimen militar, sino que incluían desplazamientos políticos al interior de los gobiernos militares.

La asincronía entre ciclos de *stop and go* delegativos y ciclos electorales va a ser un rasgo distintivo del período democrático, y fue un elemento que impidió la estabilización de un sistema político partidario competitivo. La expectativa inicial era que el sistema político de la nueva democracia iba a estructurarse alrededor de un bipartidismo integrado por los dos partidos políticos históricos: el Partido Justicialista, PJ, y la Unión Cívica Radical, UCR. Sin embargo, la manera en que se combinaron los ciclos económicos, delegativos y electorales conspiró contra dicho objetivo. Las presidencias peronistas se beneficiaron del ciclo de *go* extendido (menemismo y kirchnerismo), mientras que las radicales enfrentaron las crisis de *sudden stop* (Alfonsín y De la Rúa). La UCR cargó sobre sí los costos políticos de los *sudden stops,* lo que se tradujo en una dramática pérdida de sus apoyos electorales, que tuvo su expresión más patética en el desempeño electoral del partido en la elección presidencial de 2003 (Torre, 2003).

Lo anterior generó un patrón de inestabilidad presidencial sesgado (Ollier, 2014; Pérez Liñán) que tuvo su momento más dramático con la debacle electoral de la UCR a nivel nacional. Lo dramático de la situación generó especulaciones acerca de la posibilidad de que el peronismo termine posicionándose como partido dominante (Iazzetta, 2020; Ollier, 2014). Estos temores se vieron reforzados por las condiciones económicas excepcionales con las que contó el kirchnerismo. Néstor Kirchner no solamente llegó al poder con una oposición diezmada sino que su arribo al poder coincide con el inicio del ciclo expansivo más excepcional de la historia económica de la Argentina contemporánea.[16] El ciclo de *go* extendido fue posibilitado por dos factores. En primer

16 A la caída del precio de las importaciones y el aumento de poder de compra de las exportaciones debían sumarse, según Gerchunoff, dos cambios estructurales que contribuyen a atemperar el conflicto distributivo: *1)* que la industria ya no sea la principal proveedora de empleo; *2)* que ya no exista una superposición tan nítida entre la canasta de exportaciones y la canasta del consumo popular. En su opinión esa extraordinaria combinación de factores no permitía plantearnos si el ciclo de *stop and go* que había condicionado las dinámicas económicas del país había llegado finalmente a su fin (Gerchunoff s/f).

lugar, un nuevo contexto internacional caracterizado por un impactante cambio en los términos del intercambio que se expresó en el denominado *boom* de las *commodities*, y, en segundo lugar, por la liberación de los compromisos externos que una situación de *default* irresuelta generaba. Esa combinación de factores posibilitó una hazaña histórica: que el kirchnerismo lograse permanecer ininterrumpidamente en el poder por tres períodos consecutivos.[17]

El *go* largo que caracterizó al kirchnerismo fue sucedido, a su vez, por un *stop* largo, pero más moderado, que se expresa en una prolongada recesión que, sin embargo, no ha resultado en una crisis de *sudden stop*. Este es un aspecto novedoso, dado que la ausencia de un *sudden stop* tuvo su corolario político en la interrupción de la lógica delegativa. Lo anterior posibilitó que tanto Cristina Fernández de Kirchner, en su segunda presidencia, como Mauricio Macri, lograsen conservar el control político de la situación, evitar una transferencia adelantada del poder, y retener, una vez fuera del poder, importantes apoyos electorales. La maldición del ciclo delegativo parece haberse terminado.

A las novedades que trajo aparejado el reciente ciclo económico y político se suman los significativos reacomodamientos electorales, que dieron lugar a un nuevo escenario bi-coalicionista. La aparición de un nuevo partido, Propuesta Republicana, PRO, y la subsecuente formación de una coalición electoral competitiva entre dicho partido, la UCR y la Coalición Cívica, permitió ofrecer una alternativa atractiva al electorado no peronista.[18] Por otra parte, el temor de que el peronismo se convierta

17 Como Gerchunoff, Wainer también consideró que el kirchnerismo tuvo la oportunidad histórica de romper con el ciclo de *stop and go,* sin embargo, considera que sus políticas económicas de atraso del tipo de cambio y desproporcionado aumento del gasto fiscal terminaron resucitando el ciclo económico de *stop and go,* y promoviendo una nueva crisis de estrangulamiento externo, que se hará visible recién a partir de 2011 (Wainer, 2018).

18 Los reclamos institucionales derivados del modelo liberal, que dominó las primeras décadas del período democrático organizado alrededor del principio de gobierno limitado, aportan un elemento de cohesión importante a este electorado, frente a lo que se percibe como una ruptura de dicho consenso y al intento de establecer un modelo alternativo por parte del kirchnerismo.

en un partido dominante[19] fue disipado por la evolución ulterior de dicho espacio y su fragmentación en tres ramas en competencia. Dichos desarrollos han producido un sistema político equilibrado que se estructura alrededor de dos grandes coaliciones electorales (Iazzetta, 2020:8). La victoria de Cambiemos en 2015, su revalidación en las elecciones legislativas de 2017 y la capacidad que exhibió el gobierno del presidente Macri para retener un significativo 40% del electorado en la elección presidencial de 2019, sugiere una ruptura del patrón político delegativo, así como de la "alternancia imperfecta." Este nuevo equilibrio político ya ha producido dos transiciones de gobierno a oposición en los tiempos electorales previstos, en las cuales el gobierno electoralmente derrotado mantuvo un significativo caudal de votos, lo que le permitió ejercer su papel como principal minoría en el período que estuvo fuera del poder.

CONCLUSIONES: ¿REQUIEM PARA EL CICLO DELEGATIVO?

Tomando el título de un trabajo de Gerchunoff (Gerchunoff s/f), podemos concluir preguntándonos si no estamos siendo testigos del réquiem del ciclo delegativo. Si ese es efectivamente el caso, es posible plantearse la pregunta de si dicha "muerte" no abre una nueva estructura de oportunidades políticas que puede poner fin al modelo de *stop and go*. Inadvertidamente, el kirchnerismo contribuyó a poner fin al ciclo delegativo, al reemplazar la lógica política que alimentaba al ciclo delegativo por una lógica de polarización que re-alineó al electorado alrededor de los

19 Posibilidad que, dadas las condiciones excepcionales con las que conto el kirchnerismo, podría haberse vuelto realidad, sobretodo en su momento de "transversalidad". Sin embargo, el recurso a una estrategia de polarización durante el primer gobierno de Cristina Fernández de Kirchner contribuyó a alienar a una de las ramas del justicialismo, que la enfrentó en las elecciones legislativas de 2009, y al mismo tiempo fomentó el ordenamiento del polo no peronista. Una posible consecuencia no querida de dicho proceso es la ruptura del patrón político delegativo, provocado por la polarización que permitió el actual proceso de estabilización de una oferta política más equilibrada. Para un análisis de las continuidades y discontinuidades del período kirchnerista ver Gervasoni y Peruzzotti (2015).

dos ejes que sirvieron para estructurar una nueva oferta política. Por primera vez en su historia, Argentina se encuentra en condiciones de estabilizar un sistema político democrático competitivo.

Si en verdad nos encontramos inmersos en un nuevo ciclo político post-delegativo, es válido plantearse la siguiente cuestión: ¿En qué medida la normalización de las dinámicas y alternancias entre gobierno y oposición en el actual sistema democrático abre una estructura de oportunidades más conducente al establecimiento de acuerdos orientados a desarticular las dinámicas inerciales del ciclo económico de *stop and go*? Argentina pareciera haber logrado institucionalizar un sistema político competitivo que da respuesta al problema de la incongruencia entre representación social y política que estructuraba la reflexión de Portantiero y O'Donnell. La emergente configuración político-electoral refleja más fielmente la estructura socioeconómica de la Argentina actual,[20] resolviendo un antiguo dilema que marcó el destino histórico de la democracia representativa.

La alineación entre poder político y poder electoral deja aún pendiente el acoplamiento entre política y economía, lo que demanda acordar un modelo de economía que pueda responder a los desafíos de la etapa actual de la economía mundial, poniendo en marcha un patrón de desarrollo que permita salir de la actual situación de estancamiento económico y regresión social. La ruptura del ciclo delegativo, la estabilización del sistema político alrededor de dos coaliciones competitivas, y la moderación del *stop and go* han abierto una extraordinaria oportunidad para establecer acuerdos sobre ese futuro modelo de manera que se posibilite poner punto final a la prolongada agonía del ISI.

20 Una configuración de actores que expresa el mundo socioeconómico post-ISI. Es por ello que considero erróneo pensar el actual escenario en términos de una recreación electoral de las viejas alianzas (Vomaro, 2019; Brill) de un patrón de desarrollo mercado-internista, que estaba en el eje del análisis de Portantiero y O'Donnell, patrón que ya estaba agotado en 1975. El escenario presente es otro: más que de un conflicto entre proyectos de desarrollo antinómicos, nos encontramos más bien en una situación de anomia económica.

BIBLIOGRAFÍA

Barros, Robert. (1986) "The Left and Democracy: Recent Debates in Latin America". *Telos*, No. 68: 49-70.

Braun, Oscar. (1973) *El capitalismo argentino en crisis.* Buenos Aires: Siglo XXI.

Gerchunoff, Pablo. (2009) "Notas sobre el 'empate hegemónico': un diálogo entre la economía y la política". En Claudia Hilb ed. *El político y el científico: ensayos en homenaje a Juan Carlos Portantiero*. Buenos Aires: Siglo XXI/ Universidad de Buenos Aires, pp. 93-106.

————————. (s/f) "Requiem para el *stop and go*... ¿Requiem para el *stop and go*?". Disponible en: https://nanopdf.com/download/requiem-para-el-stop-and-go-requiem-para-el-stop-and-go_pdf.

Gerchunoff, Pablo y Lucas Llach. (2018) *El ciclo de la ilusión y el desencanto: políticas económicas argentinas de 1880 a nuestros días*. Buenos Aires: Crítica.

Gerchunoff, Pablo, Martín Rapetti y Gonzalo De León. (2020) "La paradoja populista". *Desarrollo económico*, 59 (229): 299-328.

Gervasoni, Carlos. (2018) *Hybrid Regimes within Democracy: Fiscal Federalism and Subnational Rentier States*. Nueva York: Cambridge University Press.

Gervasoni, Carlos y Enrique Peruzzotti. (2015) "Conclusión". En Carlos Gervasoni y Enrique Peruzzotti eds. ¿Década ganada?: evaluando el legado del kirchnerismo. Buenos Aires: Debates y Random House, pp. 411- 432.

Huntington, Samuel P. (1968) *Political Order in Changing Societies*. New Haven: Yale University Press.

Iazzetta, Osvaldo. (2020) "El sistema político argentino en cuestión: ¿hacia un nuevo escenario de competencia política?" (mimeo)

Lechner, Norbert. (1985) "De la revolución a la democracia". *Leviatán: revista de hechos e ideas*, No. 21: 103-112.

Levitsky, Steve. (2003) *Transforming Labor-based Parties in Latin America: Peronism in Comparative Perspective*. Cambridge, U.K.: Cambridge University Press.

MALAMUD, Andrés. (2014) "Argentine Democracy: The Novelty is not Performance but Resilience". Artículo presentado en la conferencia *Argentina Today and Tomorrow: Prospects and Challenges*, organizada por el Center for Latin American and Caribbean Studies (CLACS) y Watson Institute for International and Public Affairs, Brown University, 12 de febrero del 2014. Disponible en: http://hdl.handle.net/10451/20590.

NUN, José y Juan Carlos PORTANTIERO eds. (1987) *Ensayos sobre la transición democrática en la Argentina*. Buenos Aires: Puntosur Editores.

O'DONNELL, Guillermo. (1977) "Estado y alianzas en la Argentina, 1956-1976". *Desarrollo Económico*, 16 (64): 523-554.

————————. (1979) *Modernization and Bureaucratic-Authoritarianism: Studies in South American Politics*. Berkely, CA.: Institute of International Studies.

————————. (2008) "Notas para el estudio de procesos de democratización política a partir del Estado burocrático-autoritario". En Guillermo O'Donnell ed. *Catacumbas*. Buenos Aires: Prometeo Editorial, pp.187-213.

————————. (2011) "Nuevas reflexiones en torno a la democracia delegativa". En Guillermo O'Donnell, Osvaldo Iazzetta, y Hugo Quiroga eds. *Democracia Delegativa*. Buenos Aires: Prometeo, pp. 19-33.

O'DONNELL, Guillermo y Philippe C. SCHMITTER. (1986) *Transitions from Authoritarian Rule: Tentative Conclusions about Uncertain Democracies*. Baltimore: The John Hopkins University Press.

OLLIER, María Matilde. (2015) "El ciclo de las presidencias dominantes: Néstor y Cristina Kirchner". En Carlos Gervasoni y Enrique Peruzzotti eds. ¿Década ganada?: evaluando el legado del kirchnerismo. Buenos Aires: Debates y Random House, pp. 63-87.

PÉREZ-LIÑÁN, Aníbal. (2013) "Liderazgo presidencial y ciclos de poder en la Argentina democrática". *Revista SAAP*, 7 (2): 389-399.

PERUZZOTTI, Enrique. (1999) "Constitucionalismo, populismo y sociedad civil: lecciones del caso argentino". *Revista mexicana de sociología*, 4 (99): 149-172.

————————. (2002) "Towards a New Politics: Citizenship and Rights in Contemporary Argentina". *Citizenship Studies*, 6 (1): 177-193.

———————. (2004) "From Praetorianism to Democratic Institutionalization: Argentina's Difficult Transition to Civilian Rule". *Journal of Third World Studies,* 21 (1): 97-116.

Portantiero, Juan Carlos. (1977) "Economía y política en la crisis argentina 1958-1973". *Revista mexicana de sociología*, 39 (2): 531-565.

———————. (1979) *La producción de un orden: ensayos sobre la democracia entre el Estado y la sociedad*. Buenos Aires: Nueva Visión.

Quiroga, Hugo. (2005) *La Argentina en emergencia permanente.* Buenos Aires: Edhasa.

Smulovitz, Catalina y Enrique Peruzzotti. (2002) *Controlando la política: ciudadanos y medios en las nuevas democracias*. Buenos Aires: Temas Editorial.

Svampa, Maristela, Javier Auyero y Pablo Semán. (2000) *Desde abajo: la transformación de la identidades sociales*. Buenos Aires: Universidad Nacional de General Sarmiento.

Torre, Juan Carlos. (2003) "Los huérfanos de la política de partidos: sobre los alcances y la naturaleza de la crisis de representación partidaria". *Desarrollo Económico*, 42 (168): 647-665.

———————. (2017) "Los huérfanos de la política de partidos *revisited*". *Revista SAAP*, 11 (2): 241-249.

Vezzetti, Hugo. (2018) "Los problemas de la democracia: Guillermo O'Donnell y Juan Carlos Portantiero". En Adrián Gorelik y Carlos Altamirano eds. *La Argentina como problema: temas, visiones y pasiones del siglo XX*. Buenos Aires: Siglo XXI, pp.347-387.

Vommaro, Gabriel. (2019) "Estado y alianzas…, cuarenta años después: elementos para pensar el giro a la derecha en Argentina". *Revista de ciencias sociales*, 32 (44): 43-60.

Wainer, Andrés Gastón. (2018) "Economía y política en la Argentina kirchnerista". *Revista mexicana de sociología*, 80 (2): 323-351.

Zarazaga, Rodrigo. (2019) "Todos unidos triunfaremos...: nuevas dificultades para la unidad electoral peronista". *Revista SAAP*, 13 (1): 11-42.

La izquierda radical en su laberinto

VENEZUELA 1999-2020: DE LA DEMOCRACIA AL AUTORITARISMO, DOS TRANSICIONES

Héctor Briceño y Héctor Hurtado

INTRODUCCIÓN

El 06 de diciembre de 2015 se llevaron a cabo los comicios para escoger a los nuevos representantes del poder legislativo venezolano. Tras el anuncio de los resultados que dieron una mayoría de 67 por ciento de los escaños a la coalición opositora venezolana Mesa de la Unidad Democrática (MUD), los escenarios políticos anunciaban el posible comienzo del fin del chavismo, y el inicio de una transición hacia la democracia en Venezuela.

Cinco años más tarde es posible constatar que una transición en efecto ocurrió, aunque no la esperada. Durante el 2016 el chavismo suprimió el Parlamento, desarticuló las masivas protestas políticas, dividió a la oposición y construyó un sistema electoral que excluye a los partidos políticos opositores más importantes.

Para lograrlo, sin embargo, tuvo que recurrir al Tribunal Supremo de Justicia (TSJ), aumentar la represión política y social a través de los organismos oficiales de seguridad (militares y policías) y fuerzas paramilitares (colectivos), así como utilizar la profunda crisis socioeconómica como mecanismo de control social sobre la población, algo que alcanzó su más alto nivel de refinamiento con la puesta en marcha de los Comités Locales de Abastecimiento y Producción (CLAP) y el Carnet de la Patria (Aponte, 2019a, Aponte, 2019b).

Transcurridos más de cinco años, y bien entrado ya el año 2021, el chavismo continúa en el poder, y pareciese estar determinado a mante-

nerlo al costo que sea, mostrando con ello una enorme capacidad de resiliencia. Sin embargo, su proyecto político ha sido desde hace mucho tiempo abandonado. Las políticas y decisiones de clara orientación socialista autoritaria que durante mucho tiempo fueron identificadas baja la consigna del "Socialismo del Siglo XXI", articuladas inicialmente a partir de la práctica discursiva del presidente Chávez bajo una lógica populista, han sido sustituidas por una lógica de estricta supervivencia y cohesión interna (Laclau, 2005).[1]

Sin embargo, la creciente presión interna producida por la profunda crisis sistémica (Briceño, 2019), junto al cerco internacional impuesto por los aliados internacionales de la oposición, han obligado al gobierno a intentar un nuevo esfuerzo para recobrar parte de la legitimidad política perdida, tanto frente a sus aliados internos como ante sus poderosos aliados internacionales, en especial China y Rusia. En este sentido, las elecciones parlamentarias programadas para diciembre de 2020, enmarcadas no solo en una profunda crisis interna sino también en un contexto internacional dominado por la pandemia del Covid-19, se presentan como la herramienta idónea para demoler los debilitados lazos que mantenían unidos a los opositores al régimen, y para relegitimar a Nicolás Maduro y su gobierno frente a sus principales aliados nacionales e internacionales.

La hipótesis central de este trabajo es que Venezuela ha experimentado entre 1999 y 2020 dos transiciones. Una primera, realizada entre 1999 y 2012 desde una democracia hacia un sistema híbrido autoritario con espacios de participación política controlada. La segunda, entre 2013 y 2020, hacia un autoritarismo excluyente y represivo.

---

1 Por lógica populista entendemos la operación discursiva que articula demandas insatisfechas a través de una cadena de equivalencias con el propósito de constituir una nueva identidad política que se identifica con la parte de la comunidad política "agraviada" por el *statu quo,* las élites económicas, políticas, etcétera. De ser exitosa dicha operación, estaríamos en presencia de la emergencia del "pueblo" como actor político (Laclau, 2005).

SISTEMAS HÍBRIDOS, AUTORITARISMOS Y TRANSICIONES

La literatura politológica registra, desde inicios del nuevo milenio, la sustitución de los golpes de Estado por mecanismos más sutiles de retroceso democrático (Bermeo, 2016; Levitsky y Ziblatt, 2018; Svolik, 2018; Waldner y Lust, 2018), que dan forman en la actualidad a una "tercera ola de autocratización" (Lührmann y Lindberg, 2019). Dentro de las democracias, tanto consolidadas como en proceso de consolidación, líderes autoritarios extienden su dominio desde el poder ejecutivo para cooptar las principales instituciones públicas y doblegarlas ante sus proyectos políticos, garantizándose así su permanencia en el poder. Mecanismos que se manifiestan de manera muy clara en los gobiernos del denominado "giro a la izquierda", los cuales han oscilado pendularmente entre tendencias democratizadoras y autocratizadoras, con resultados diversos (Paramio, 2006; De La Torre, 2013; Mansilla, 2011)

Entre la diversa gama de nuevas estrategias de "golpes adjetivados" (Marsteintredet y Malamud, 2020), utilizados por los líderes autoritarios para desmontar las democracias, sobresalen la manipulación estratégica del procedimiento democrático (Bermeo, 2016) por excelencia: las elecciones. Los autoritarismos de nuevo cuño (competitivos, electorales, regímenes híbridos) simulan elecciones democráticas que limitan la incertidumbre electoral asegurándoles la victoria con independencia del apoyo popular.

Sin embargo, esas elecciones no son siempre visiblemente manipuladas. El fraude electoral evoluciona constantemente de la mano de sofisticadas estrategias (Lehoucq, 2007). Los resultados de las elecciones ya no son alterados el día de la elección, sino mucho antes de llevarse a cabo, a través de mecanismos (en ocasiones sutiles, en ocasiones toscos) que crean condiciones desiguales para la competencia, orientadas a privilegiar a los partidos en el poder, legitimadas a través de las instituciones del poder público.

Pero los nuevos regímenes híbridos también se legitiman a través de otros mecanismos (Keane, 2020), por ejemplo, satisfaciendo demandas populares a través del aumento de la polarización política y social, subordinando en todo momento los mecanismos democráticos a los objetivos autoritarios.

En este sentido, el primer objetivo de este trabajo será desarrollar un breve marco conceptual que permita identificar los delgados umbrales que dividen la tríada democracia, autoritarismo y regímenes híbridos, así como los procesos que denominamos transiciones.

Estas últimas son definidas como procesos de cambio de las estructuras e instituciones de un régimen político, especialmente aquellas que regulan la relación Estado-sociedad y que determinan cuáles ciudadanos tienen control sobre el Estado. En ese sentido, "un régimen es un sistema de reglas y prácticas que determina quién tiene derechos políticos, cómo pueden ejercerse y con qué efectos controlan al Estado" (Przeworski *et al.,* 2000: 18).

Esta definición nos permite identificar dos categorías de regímenes: democráticos y autoritarios. Los primeros demandan elecciones libres y justas que colocan en manos de los ciudadanos el poder de decidir quién debe gobernar de acuerdo con las reglas preestablecidas en las leyes. Los segundos ejercen el poder al margen de la voluntad popular y libres del control ciudadano.

Pero la frontera electoral entre democracia y autoritarismo no es un simple requisito nominal. Tal como señalan Haggard y Kaufman (2016), para que los comicios alcancen el umbral democrático los ciudadanos requieren "estar protegidos por una gama de libertades civiles y políticas, incluida la capacidad de organizarse y reunirse, ejercer la libertad de expresión y tener acceso a fuentes de información competitivas" (2016: 4). Schedler (2004) precisa siete principios que permiten distinguir elecciones democráticas de aquellas que no lo son, a través de una cadena democrática de decisiones.

Cuadro 1. La cadena de la elección democrática

Dimensiones de la elección	**Premisas normativas de elecciones democráticas**	**Descripción**
1. El objeto de elección	Empoderamiento	Los ciudadanos confieren capacidad de decisión real a los ganadores.
2. El rango de alternativas	Libertad de oferta	Los ciudadanos deben ser libres de formar y apoyar a partidos, candidatos y programas políticos diversos.
3. La formación de preferencias	Libertad de demanda	Los ciudadanos deben tener acceso a fuentes alternativas de información para poder enterarse de las opciones existentes.
4. Los sujetos de la elección	Inclusión	La democracia confiere derechos iguales de participación a todos los miembros de pleno derecho de la comunidad política.
5. La expresión de preferencias	Protección	Los ciudadanos deben ser libres de expresar sus preferencias electorales.
6. La agregación de preferencias	Integridad	Una persona, un voto. El ideal democrático de la igualdad exige darle a cada voto el mismo valor.
7. Las consecuencias de la elección	Decisividad	Las elecciones que no tienen consecuencias no se consideran democráticas.

Fuente: Schedler (2004: 142).

Estas dimensiones complejizan metodológicamente la línea fronteriza teórica entre democracia y autoritarismo, ya que muchos regímenes autoritarios han incorporado diversas características e instituciones de las elecciones democráticas en sus estructuras de funcionamiento, con el objeto de simular un espejismo competitivo que les permita gozar de la legitimidad que confiere una elección realmente democrática.

Los regímenes ubicados en las zonas limítrofes entre democracia y autoritarismo permiten, por ejemplo, la existencia de algunos partidos políticos menores de oposición o libertades mínimas de información, siempre que no amenacen la continuidad del régimen y su dominio comunicacional. En ocasiones el mismo régimen se convierte en vocero y promotor de esas pequeñas concesiones, y las estimula como símbolo de su carácter "realmente" o "radicalmente" democrático.

El desarrollo de estas instituciones cuasidemocráticas ha sido analizado bajo distintas perspectivas: regímenes híbridos (Diamond, 2002), autoritarismos competitivos (Levitsky y Way, 2010) o autoritarismos electorales (Schedler, 2006), entre otros, reafirmando la movilidad de la línea teórica fronteriza entre democracia y autoritarismo.

Identificar las diferencias entre la diversidad de regímenes no democráticos es clave para entender no solo como funcionan, sino también los procesos de transición. Los diferentes tipos de autoritarismo difieren entre sí, "sus líderes emergen de distintos grupos y a través de medios distintos. Se apoyan en diferentes sectores de la sociedad. Tienen diferentes procedimientos para tomar decisiones y diferentes grupos de interés influyen en las políticas. Tratan a los ciudadanos comunes y a la oposición de diferente manera […] todas estas diferencias causan distintos tipos de quiebres autoritarios de formas sistemáticamente distintas" (Geddes, 2014).

Por ello Haggard y Kaufman (2016) identifican dos dimensiones que permiten analizar los mecanismos de funcionamiento de los regímenes autoritarios, sean estos competitivos o no: el nivel de exclusión y la capacidad de represión. A partir de estas categorías, es posible definir

dos polos entre los que se mueven los regímenes autoritarios: a un lado están aquellos que toman decisiones desde estructuras altamente excluyentes, a las cuales solo tiene acceso la élite gobernante; al otro, aquellos que permiten la existencia de espacios de negociación y transacción concebidos como mecanismos de reequilibramiento, en cuanto que no afectan realmente la distribución del poder. En los primeros la represión es un recurso indispensable para la imposición de la agenda autocrática y en los segundos su uso se hace menos necesario. Así, Haggard y Kaufman señalan que

> … la mayoría de los regímenes represivos y excluyentes limitan la representación y dependen del terror, del uso generalizado de la coacción y la penetración y el control directo de las organizaciones sociales. En el otro extremo del espectro, lo que Levitsky y Way llaman regímenes autoritarios competitivos, que dependen mucho más de las elecciones semicompetitivas y de la cooptación y manipulación de la oposición política. Los regímenes también varían según los tipos de recursos políticos que utilizan para ejercer el control, desde una gran dependencia del establecimiento militar hasta un mayor énfasis en los partidos gobernantes y las asambleas legislativas. (2016: 62-63)

Los regímenes autoritarios que permiten un mínimo de participación tienden a ser más estables y resistentes ante las presiones democratizadoras, especialmente cuando estas provienen de movilizaciones sociales, ya que los espacios de participación permiten "generar información sobre la oposición y al mismo tiempo permiten intimidar a los posibles desertores de la coalición gobernante", así "las elecciones semicompetitivas, los partidos fuertes dominantes y las legislaturas tienen una función amplia de cooptación y división de la oposición social", mientras los "partidos gobernantes y las legislaturas [...] brindan oportunidades de participación política limitada y rentas a aquellos que cooperan condicionalmente", minimizando con ello el impacto que puedan tener los

opositores que deciden "permanecer fuera del espacio institucional controlado" (Haggard y Kaufman, 2016: 64-65). Sin embargo, no son completamente inmunes, en especial frente a las protestas pacíficas que logran dividir a la élite gobernante entre moderados y radicales, al tiempo que ofrecen a la oposición incentivos para unificar sus esfuerzos en torno a un desenlace electoral (Toerell, 2010).

Este breve resumen nos permite afirmar que las estructuras de oportunidades institucionales proporcionadas por los regímenes inciden decisivamente en las opciones y recursos de lucha de la oposición.

Pero debemos ver también la otra cara de la moneda: los recursos a disposición de los grupos opositores, entre los cuales la literatura resalta dos: capacidad de movilización (extensión) y capacidad de actuación unitaria (coordinación).

La eficiencia de las fuerzas democráticas depende de la capacidad de apalancamiento de las protestas, esto es, capacidad de socavar el apoyo de las bases populares y de las élites que soportan al régimen. Las preguntas que orientan esta dimensión son: ¿existen organizaciones con sólidas raíces en la sociedad, con altos niveles de credibilidad y capacidad de utilizar su capital social en función de objetivos políticos, en específico, contra el régimen? ¿Logran realmente convocar a todos los sectores que se oponen o están insatisfechos con el régimen? o al contrario, ¿la penetración de estas organizaciones está limitada por razones de clase, étnicos, religiosos, ideológicas o de otro tipo? (Haggard y Kaufman, 2016).

También es importante analizar la capacidad de coordinación real de estas redes. La actuación unitaria aumenta las probabilidades de éxito de las organizaciones que se oponen al régimen por dos razones: *a)* logran concatenar las demandas de los distintos sectores insatisfechos en un mismo esfuerzo, y *b)* su testimonio anima a sectores menos activos a sumarse a la lucha en una especie de efecto bola de nieve. Algunas preguntas que pueden orientar la evaluación de esta dimensión son: ¿tienen las organizaciones opositoras capacidad de coordina-

ción? ¿a qué niveles? ¿cómo es la distribución de las capacidades de organización? ¿hay capacidades en las principales ciudades y centros de poder? ¿y en las zonas menos pobladas?

Adicionalmente, Haggard y Kaufman (2016) identifican dos rasgos que caracterizan a las organizaciones que hacen frente a los gobiernos autoritarios. Debido a las escasas posibilidades de organización social que suelen brindar estos regímenes la mayoría de las veces las agrupaciones que sirven como plataforma de apalancamiento para las fuerzas democráticas suelen ser estructuras "sobrevivientes" que anteceden la llegada del régimen y que no han podido ser desmanteladas. Se trata de grupos cuyos mecanismos de funcionamiento son ajenos a la dinámica desarrollada por el régimen. Adicionalmente, las organizaciones sociales que logran desafiar los regímenes autoritarios se caracterizan por mantener cierta capacidad de sorpresa que les permita ejecutar acciones que desconcierten al régimen, aumentando con ello la probabilidades de éxito como movimiento democratizador. Los regímenes autoritarios desarrollan su estrategia de control sobre la base e información de las organizaciones opositoras que han logrado desarticular o cooptar antes de desafiar la estabilidad del régimen. En tal sentido, aquellas que logren concretar medidas fuera del área de dominación de la autocracia tienen más posibilidades de lograr sus objetivo. Por ello Haggard y Kaufman (2016) afirman que, irónicamente, los regímenes más excluyentes —militares y de partido único— son los más débiles frente a la organización y movilización social de las fuerzas democráticas u opositoras que suelen "aparecer" de forma inadvertida.

Las luchas por el poder político entre un régimen no democrático y movimientos prodemocráticos están estructuradas tanto por la distribución de oportunidades del régimen como por las características de los actores. Sin embargo, se encuentran también moldeadas por el contexto económico, social nacional e internacional.

El vínculo entre desarrollo económico y sistemas políticos es quizás la relación fundacional de las teorías de la transición, siendo el aná-

lisis de Lipset (1959) y de Rustow (1970) sus primeros referentes. En la actualidad, sin embargo, se reconoce que la relación no es tan lineal como se sospechaba inicialmente, y que el desempeño económico puede ser un mecanismo de legitimación política a disposición de cualquier régimen político (Przeworski *et al.,* 2000).

El desempeño económico brinda el contexto general sobre el cual se despliegan las estrategias y los recursos de los actores políticos de gobierno y oposición, aun cuando "las instituciones autoritarias y la acción colectiva son los predictores más consistentes de las transiciones distributivas del conflicto, también vemos que están significativamente afectadas por el crecimiento económico anterior"; así, "en la medida en que el desempeño económico sea más débil, habrá mayor probabilidad de una transición" (Haggard y Kaufman, 2016: 82).

Adicionalmente, en el análisis del caso venezolano resulta indispensable destacar el peso de la actividad petrolera en la economía. Sobre esta condición debemos exponer las tres premisas teóricas más importantes respecto a la creación de desequilibrios extraordinarios en los recursos disponibles para el gobierno y la oposición. En primer lugar, los recursos petroleros suelen ser utilizados para satisfacer las demandas sociales hasta mientras se suprimen, paralelamente, las presiones de *accountability* sobre el gobierno (Arenas, 2010). En segundo, los gobiernos con economías petroleras cuentan con los recursos represivos y de control social necesarios que permiten limitar el nacimiento de grupos prodemocráticos, mientras que, en tercer lugar, la alta concentración de la riqueza en las élites que controlan la industria petrolera produce una desigualdad social que obstaculiza el ejercicio de la ciudadanía y facilita el desarrollo de relaciones clientelares (Ross, 2013: 09). En países petroleros las fuerzas democráticas luchan de forma simultánea en contra del Estado, del gobierno y de las empresas petroleras.

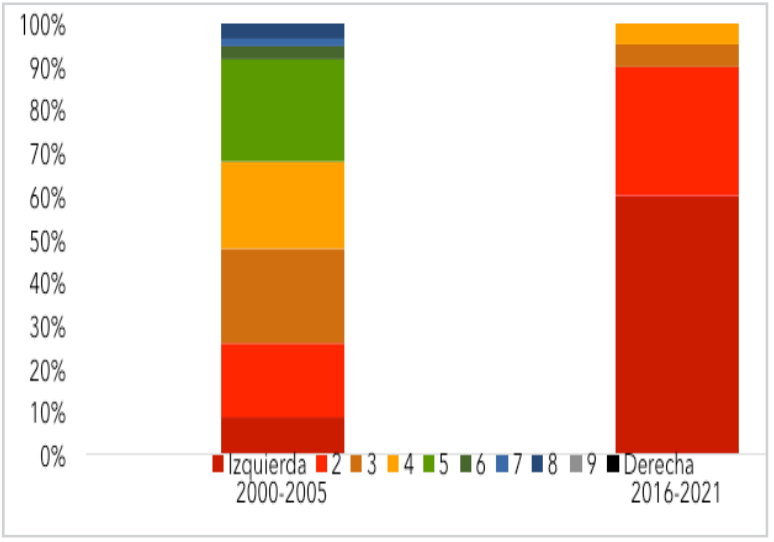
La última variable que define el entorno de la lucha por el poder está definida por el contexto internacional. La comunidad internacional fue determinante durante la tercera ola de democratizaciones, tanto por

la creciente legitimidad internacional de la democracia como por su valor geopolítico, lo que generó un sistema de incentivos que promovían las transiciones hacia la democracia, expandiendo "el número de actores domésticos con interés en evitar el aislamiento internacional y cambiar el equilibrio de recursos y prestigio en favor de las oposiciones, [con lo que] se eleva el costo de construir y mantener un gobierno autoritario" (Levitsky y Way, 2010: 23).

UNA TRANSICIÓN INADVERTIDA

Desde la llegada de Hugo Chávez a la presidencia en el año 1998, Venezuela ha experimentado dos transiciones. La primera tuvo lugar entre 1999 y 2012, y llevó al país de la democracia a un autoritarismo competitivo, mientras la segunda ocurrió entre 2013 y 2020, consolidando una forma de autoritarismo más excluyente y represivo.

Gráfica 1. Autoubicación ideológica de los diputados chavistas 2000-2016



Fuente: Alcántara (1994-2018), cálculos propios.

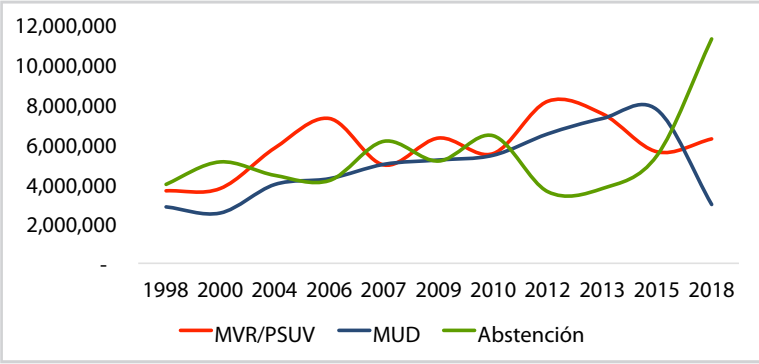
La primera transición fue liderada por Hugo Chávez tras su llegada al poder en 1999. Desde el inicio, el nuevo régimen se caracterizó por la profunda dependencia de su carisma y liderazgo, el cual funcionaba como mecanismo para legitimar al régimen, tanto nacional como internacional, así como para mantener la cohesión interna entre las fuerzas políticas que componían la alianza chavista, alianza que siempre estuvo integrada por una gran diversidad de actores: militares que participaron en el intento de golpe del año 1992, partidos políticos de izquierda antidemocrática, movimientos comunitarios, intelectuales de izquierda, así como de derecha, entre muchos otros. Hugo Chávez logró aglutinar bajo su liderazgo a este conglomerado de actores y movimientos, siendo su discurso y carisma un factor unificador que permitía resolver sus diferencias (Hurtado Grooscors, 2015).

Una aproximación a la dispersión política del chavismo la encontramos en la encuesta realizada a diputados por el Observatorio de Élites Políticas Parlamentarias en América Latina. En la Gráfica 1 podemos observar como los diputados del chavismo se distribuían a través de todo el espectro de la escala de autodefinición ideológica desde la derecha hasta la izquierda. Ciertamente una mayoría (47 por ciento) se definía en las tres categorías más radicales de izquierda, mientras otro grupo importante (44 por ciento) se ubicaba en la centro-izquierda. El restante 9 por ciento partía de la centro-derecha hasta el nivel más *light* de la derecha radical.

Cuadro que cambia radicalmente entre los diputados chavistas electos para el período legislativo 2016-2021, los cuales se ubican casi en su totalidad (90 por ciento) entre las tres categorías de izquierda radical, reflejando el estricto proceso de depuración interna que ha experimentado el chavismo desde su llegada al poder.

Por su parte, el indicador que mejor evidencia la importancia del rol del liderazgo Hugo Chávez en la unificación de la diversidad de la esta etapa inicial del chavismo son los resultados electorales.

Gráfica 2. Votos alianza PSUV, MUD y Abstención. Elecciones presidenciales, parlamentarias y referendos 1998-2018



Fuente: Briceño (2016).

Nota 1: Las elecciones parlamentarias del año 2005 no están incluidas debido a la decisión de la oposición de boicotear el proceso electoral. Tampoco incluye los referendums del año 1999.

Nota 2: Las líneas continuas representan el período de gobierno de Hugo Chávez. Las líneas punteadas representan el período de gobierno de Nicolás Maduro.

La Gráfica 2 ilustra los votos obtenidos por el chavismo (PSUV), la oposición (MUD) y la abstención. La relación inversa entre el chavismo y la abstención refleja lo que denominamos el ADN del comportamiento electoral venezolano durante el primer chavismo. Los votos por el PSUV aumentaban aceleradamente en los procesos electorales en los que Hugo Chávez era el protagonista (elecciones presidenciales 2006 y 2012 y en el referéndum de 2009)[2] mientras que simultáneamente la abstención disminuía.

En esos eventos los electores salían masivamente a participar en las elecciones, en un acto de apoyo y confianza hacia el líder revolucionario. Por su parte, en los procesos electorales en los que Hugo Chávez no era el protagonista, la abstención aumentaba y los votos por el chavismo dismi-

2 El punto central del referéndum de reforma del año 2009 era modificar la Constitución para permitir la reelección consecutiva del presidente de la República, y así abrir el escenario a una posible reelección de Hugo Chávez en los comicios de 2012.

nuían proporcionalmente, mientras que los votos opositores continuaban mostrando una trayectoria ascendente casi inalterada, con independencia del tipo de elección, sus protagonistas y los niveles de abstención.

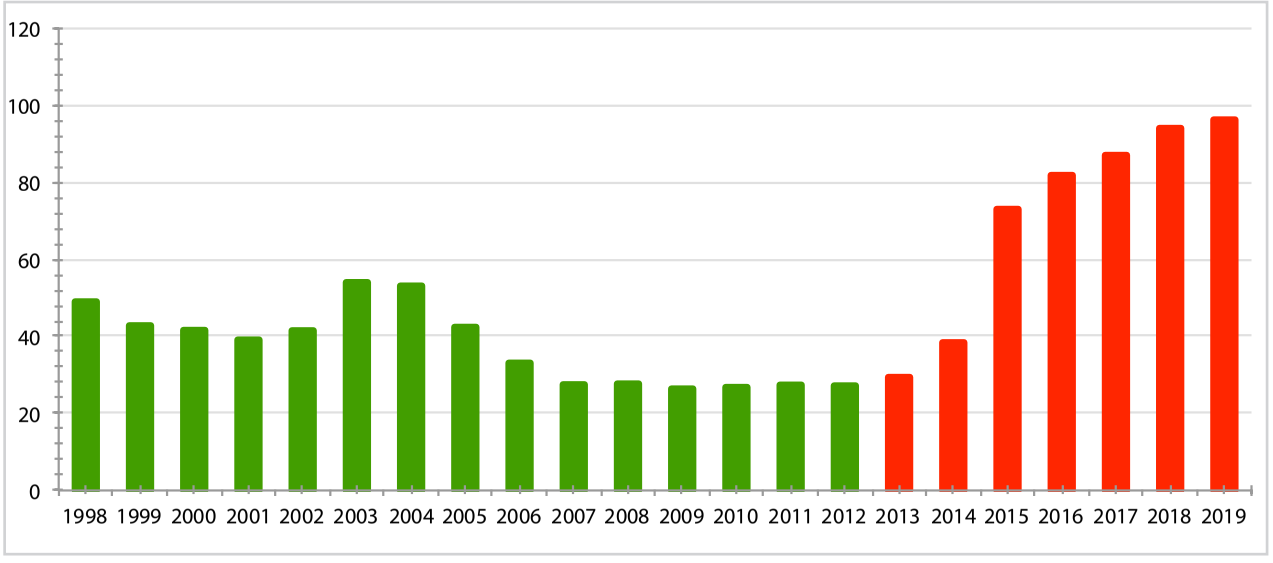
Sin embargo, a partir de la primera elección presidencial sin la participación de Hugo Chávez en el año 2013 (líneas punteadas en la Gráfica 2), la relación entre voto por el chavismo y la abstención llegó a su fin, dando inicio a un nuevo ciclo electoral y político.

El liderazgo de Hugo Chávez permitía ganar elecciones, solventar disputas internas, así como ganar voluntades internacionales. Su popularidad superaba las fronteras nacionales, y se había convertido en uno de los líderes latinoamericanos de mayor reconocimiento, solo comparable con el presidente de Brasil, Luiz Inácio Lula Da Silva y el líder cubano Fidel Castro, según los datos de Latinobarómetro 2006. El entorno regional además se convirtió en el escenario perfecto para la expansión de su figura. La convergencia del denominado "giro a la izquierda" (Arditi, 2009; Paramio, 2006), según el cual se registró el ascenso electoral de presidentes identificados con proyectos políticos ubicados a lo largo de todo el espectro de la izquierda: Luiz Inácio Lula Da Silva y Néstor Kirchner en 2003 (Brasil y Argentina), Tabaré Vázquez en 2005 (Uruguay), Evo Morales y Michelle Bachelet en 2006 (Bolivia y Chile), Rafael Correa y Daniel Ortega en 2007 (Ecuador y Nicaragua), junto al *boom* de los *commodities,* entre el año 2000 y el 2012. Estos cambios dieron relevancia económica y política a la región, con Hugo Chávez a la cabeza proyectando su imagen internacional.

Los triunfos políticos alcanzados por el liderazgo carismático fueron reforzados internamente durante esta etapa por este *boom* económico que permitió al chavismo construir una "ilusión de prosperidad económica" a partir del creciente gasto público, financiado gracias a un crecimiento sin precedentes de los ingresos petroleros, junto a un endeudamiento internacional sin precedentes.

La expansión del gasto público de Chávez ayudó a disminuir la pobreza de 48 por ciento a inicios de 1999 hasta 27.5 por ciento en 2007,

Gráfica 3. Hogares en condición de pobreza según ingreso 1998-2019



Fuentes: Para los años 1998-2013, Instituto Nacional de Estadística, INE; años 2014-2019 ENCOVI.

Nota: Las columnas verdes representan el período de gobierno de Hugo Chávez. Las columnas rojas representan el período de gobierno de Nicolás Maduro.

avance que se capitalizó en legitimidad, tanto para el nuevo régimen como para su líder indiscutible.

No obstante, la ilusión de prosperidad se mantuvo mientras los ingresos permitieron ocultar el creciente deterioro macroeconómico que generaron las políticas económicas implementadas por el gobierno, cuyas principales consecuencias fueron el desmantelamiento y caída de la producción interna de bienes y servicios, el aumento exponencial de las importaciones y la profundización de la dependencia petrolera.

Sin embargo, el incremento de las protestas, reclamos y demandas de grupos sociales diversos de la sociedad muestra el malestar generalizado que, sumado a la ausencia de la figura de Chávez para los comicios de 2013, pudo haber tenido un impacto negativo para el chavismo, donde si bien salió victorioso, apenas pudo hacerlo con una ventaja de 1.5 por ciento de votos sobre sobre las fuerzas opositoras (Cantamutto y Hurtado Grooscors, 2015).

Irónicamente, la legitimidad del gobierno crecía en paralelo a la magnitud del deterioro económico que se gestaba. La Gráfica 4 muestra como la evaluación de la economía se relacionaba directamente con apoyo al nuevo sistema político.[3] A mejor evaluación de la economía, mayor satisfacción con la democracia y viceversa.

Definimos esta estrategia como una "ilusión de prosperidad" porque se trataba de un fenómeno basado en la acumulación de grandes desequilibrios económicos que proyectaban una prosperidad económica real pero insostenible, que acumulaba consecuencias negativas futuras perfectamente previsibles. Como toda ilusión, tenía como obje-

3 Los datos provienen de los estudios de opinión pública realizados por la Corporación Latinobarómetro. La evaluación subjetiva de la economía es un índice construido a partir de las respuestas a la pregunta: En general, ¿diría usted que está muy satisfecho, más bien satisfecho, no muy satisfecho o nada satisfecho con el funcionamiento de la democracia en Venezuela? Por su parte, el apoyo al sistema político es un índice construido a partir de las respuestas a la pregunta: ¿Cómo calificaría en general la situación económica actual del país? ¿Diría usted que es muy buena, buena, regular, mala o muy mala?

Gráfica 4. Índice de evaluación de la economía y satisfacción con la democracia 1998-2017

Fuente: Latinobarómetro. Cálculos propios.

Nota: Las líneas continuas representan el período de gobierno de Hugo Chávez. Las líneas punteadas representan el período de gobierno de Nicolás Maduro.

tivo ocultar el fenómeno verdaderamente importante que ocurría tras bastidores: el desmembramiento de la institucionalidad democrática.

El último pilar sostenía el sistema político desarrollado durante el gobierno de Hugo Chávez. Este delinea las aspiraciones de su proyecto político y le confiere la denominación de autoritarismo. De hecho, los elementos antes analizados estaban realmente subordinados a esta última variable y su razón de ser era ocultarlo. Ello también nos permite ponderar el peso del primer pilar: el liderazgo de Hugo Chávez. Si bien es cierto que inicialmente era esencial para el funcionamiento del sistema y su legitimidad, esta última variable supone un proceso de progresiva construcción de una institucionalidad independiente del liderazgo. En ese sentido, el liderazgo formaba también parte de esa ilusión de prosperidad que ocultaba y legitimaba simultáneamente la demolición de la institucionalidad democrática y su sustitución por una institucionalidad alternativa.

Tras su llegada en 1999, Chávez y su movimiento político pusieron en práctica una estrategia de expansión del poder desde el ejecutivo hacia todas las instituciones del Estado, sometiendo a las autoridades y subordinándolas al proyecto revolucionario, un fenómeno que ha sido definido en la literatura como "expansión del ejecutivo" *(executive aggrandizement)* (Bermeo, 2016).

La principal táctica para lograrlo fue construir una nueva estructura de Estado ("refundar la república") a través de la elección de una Asamblea Nacional Constituyente que redactara una nueva Constitución, y con ella un nuevo diseño institucional del Estado. La victoria de las fuerzas chavistas en las elecciones de diciembre de 1998 abriría las puertas para transitar por esta ruta (Lander y López Maya, 1999; López Maya, 2005).

El mismo Hugo Chávez lo había anunciado mucho antes de ser candidato presidencial, durante un discurso en la Universidad de La Habana en diciembre del año 1994:

> Nosotros vamos a [solicitar] en la calle […] elecciones para una Asamblea Nacional Constituyente que permita redefinir las bases fundamentales de la república […] las bases jurídicas, las bases políticas, las bases económicas, las bases morales […]Bolívar lo decía: 'Las gangrenas políticas no se curan con paliativos', y en Venezuela hay una gangrena absoluta y total" (Chávez 1994).

Chávez sabía que su proyecto político podía ser obstaculizado por los mecanismos de control del poder político que caracterizan a las democracias liberales, en las que el diseño institucional de división de poderes está pensado precisamente para proteger y contener la acumulación de poder en un par de manos, por ello, el plan del chavismo demandaba desmontar esas estructuras (Arenas y Gómez Calcaño, 2006).

La Asamblea Nacional Constituyente fue electa en 1999, tan sólo cinco meses después de la toma de posesión del primer período presidencial de Hugo Chávez, en julio de 1999, y entregó una nueva Consti-

tución seis meses después, en diciembre del mismo año. Tras su aprobación en un referéndum popular, inició un período que se conoció como "proceso de relegitimación de poderes", que tuvo como objetivo adaptar los poderes públicos existentes a los requerimientos de la nueva Constitución, principalmente a través de elecciones (alcaldes, gobernadores, parlamento, presidente), pero también a partir de la designación de nuevas autoridades desde de la Asamblea Nacional: tribunales, defensoría del pueblo, contraloría, entre otros (López Maya, 2005).

Este proceso desarrollado a lo largo del año 2000 permitió a Chávez extender su poder sobre todos los poderes públicos, a veces imponiendo su mayoría electoral y otras simplemente violentando las normas constitucionales que recién habían sido aprobadas. En 2003, por ejemplo, el chavismo impuso su mayoría de tres quintas partes en la Asamblea Nacional para modificar la ley del Tribunal Supremo Electoral, ampliando el número de magistrados de 20 a 32, y modificando el procedimiento de selección de los magistrados, como respuesta del gobierno a la decisión que impidió el enjuiciamiento de los generales que participaron en el golpe de Estado del 11 de abril de 2002. Posterior y unilateralmente, la mayoría chavista nombraría los 12 nuevos magistrados y 32 suplentes, garantizándose a partir de entonces la subordinación del poder judicial. A partir de entonces, la sala constitucional del Tribunal Supremo de Justicia (TSJ) nunca ha fallado en contra del ejecutivo nacional, siendo esto parte de un proceso de politización del poder judicial que se ha vivido en los últimos años en varios países de América Latina (Boscán Carrasquero, 2010).

No obstante, no solo las sentencias favorecieron continuamente al gobierno, sino que los jueces expresaron explícitamente su orientación política. El 26 de enero de 2006, durante la sesión de apertura de las actividades judiciales, un acto que reúne a la totalidad de los jueces del sistema judicial venezolano, en un anfiteatro liderado por el Presidente del Tribunal Supremo de Justicia, Omar Mora, los jueces cantaron al unísono el lema de campaña "Uh, ah, Chávez no se va".

Tres años más tarde, en diciembre de 2009, la sucesora en la presidencia del TSJ, Luisa Estela Morales, sustentó conceptualmente la teoría que inspira el nuevo sistema político, en el que los deseos de dominio y expansión del poder ejecutivo se complementan con los deseos de subordinación de las figuras colocadas a la cabeza de los otros poderes:

> Si algo ha caracterizado el proceso de aplicación de la Constitución de 1999, ha sido el cambio real y efectivo desde los paradigmas clásicos que postulaba una rígida división de poderes, en la que cada rama del Poder Público caminaba por su propio lado [...] En su lugar, hemos implementado un sistema que apoya la intensa coordinación, interacción y colaboración entre todos los poderes públicos. Le invitamos, señor Presidente, a cruzar la odiosa separación o divisiones de poderes creados para evitar que la reunión entre los poderes públicos resuelva los temas de interés estatal [...] la clásica división de poderes que impedía que el Estado se unificara, con la fuerza de desarrollar el interés colectivo sobre los privilegios individualistas. (Morales, 2009)

Así el proceso de expansión del poder del ejecutivo alcanzó todas las instituciones, desde donde ha reproducido continuamente su propio dominio. Por ejemplo, aunque la Constitución le otorga a la Asamblea Nacional la potestad de nombrar las autoridades del organismo encargado de organizar los procesos electorales, la sala constitucional del TSJ ha sido quien las ha nombrado desde 2003 (en cinco ocasiones: 2003, 2005, 2014, 2016 y 2020), evitando con ello que los partidos opositores en el parlamento intervinieran en el proceso y garantizándose un organismo electoral bajo su control y que le permitiera manipular las elecciones a su favor.

Entre 2006 y 2010 el dominio de los poderes fue facilitado por la estrategia de boicot electoral opositora al decidir retirarse de la elección parlamentaria de diciembre de 2005, permitiéndole al chavismo controlar 100 por ciento de la Asamblea y nombrar desde allí autori-

dades en todos los poderes,[4] sin violentar la legalidad (Jiménez Monsalve, 2011).

Debe señalarse que el control institucional de todos los poderes no fue suficiente para el liderazgo de Hugo Chávez, por lo que durante largos períodos de tiempo le fueron otorgados poderes especiales, para poder prescindir incluso de las instituciones que controlaba. Así, Hugo Chávez solicitó en cuatro ocasiones a la Asamblea Nacional poderes especiales (leyes habilitantes) para legislar incluso cuando 100 por ciento de los diputados provenían de los partidos de su alianza política. Sendas leyes habilitantes fueron aprobadas en los años 1999, 2001, 2007 y 2010 (López Maya, 2011).

Pero no solo la subordinación de los poderes al ejecutivo se reproducía a sí misma, en realidad todo el sistema político erigido entre 1999 y 2012 desarrolló un circuito autosustentable en el que los dos primeros factores (legitimación electoral y económica) facilitaban la expansión del poder ejecutivo sobre los otros poderes, y la subordinación de los poderes públicos facilitaba la legitimación electoral y económica, manipulando las leyes para maximizar el apoyo popular y el evadiendo el control sobre las políticas públicas para mantener la ilusión de prosperidad a pesar de los grandes y destructivos desequilibrios económicos.

La ley orgánica de los procesos electorales aprobada por la Asamblea Nacional en 2009, por ejemplo, institucionalizó las prácticas desarrolladas por el chavismo destinadas a burlar el principio de proporcionalidad del voto, transformando el sistema electoral en un sistema mayoritario (Briceño 2013) que beneficiaba a la alianza liderada por el Partido Socialista Unido de Venezuela (PSUV). Esta ley electoral garantizó a la alianza del PSUV obtener la mayoría de 60 por ciento de los escaños con el 48 por ciento de los votos, mientras la alianza de opo-

4 La Constitución de 1999 añade a los tres poderes tradicionales (legislativo, ejecutivo y judicial) dos poderes adicionales: el poder ciudadano y el poder electoral, el primero constituido por la Fiscalía General, la Contraloría General y el Defensor del Pueblo; el segundo, por el Consejo Nacional Electoral.

sición Mesa de la Unidad Democrática (MUD) obtuvo el 40 por ciento de escaños restantes, con el 47 por ciento de los votos, es decir, con tan sólo un punto porcentual menos de votación. Una tercera alianza liderada por el partido disidente del chavismo Patria Para Todos (PPT), obtuvo el restante cuatro por ciento, aunque no logró obtener escaño alguno, como consecuencia del sistema diseñado. El chavismo logró reproducir así el control del parlamento, maximizando el resultado electoral a través de la manipulación de la normativa electoral.

Proceso que se repite en otros espacios. El control del parlamento y de los tribunales permitió al ejecutivo apropiarse de los cuantiosos ingresos petroleros que sumaron entre 1999 y 2014 casi un billón de dólares estadounidenses. Para ello se construyó toda una infraestructura institucional que incluye el control de la estatal petrolera Petróleos de Venezuela (PDVSA), la sistemática subestimación de los ingresos fiscales petroleros en el presupuesto nacional así como la creación de fondos especiales manejados directamente por el ejecutivo (Vera, 2018).

Parte de ese dinero fue destinado a ganar elecciones, mientras las autoridades electorales evitaban supervisar el financiamiento y el uso de los recursos del Estado durante campañas. El economista Leonardo Vera estima que cerca de 124 000 millones de dólares estadounidenses provenientes de los ingresos petroleros fueron destinados en los programas sociales como las llamadas Misiones Sociales (Vera, 2017), cuya estructura independiente de la administración pública hacía imposible evaluar y auditar. Estas políticas públicas tuvieron distintos impactos, entre ellos queremos rescatar el aumento del apoyo a la democracia.

Como muestra el Cuadro 2, la satisfacción con la democracia fue significativamente mayor entre los simpatizantes del chavismo y más aún entre los beneficiarios de los programas sociales. La relación entre el nivel de satisfacción con la democracia y simpatía política hacia el gobierno queda claramente registrada en todo el período para el que tenemos datos disponibles. Por su parte, la relación entre beneficiarios de las políticas públicas (incluidas las misiones) y no beneficiarios, en el

Cuadro 2. Satisfacción con la democracia según simpatía política

Año	2008	2009	2010
Gobierno	51%	47%	81%
Oposición	56%	39%	20%
Relación	0.92	1.2	4.05
Beneficiario			50%
No Beneficiario			40%
Beneficiario y gobierno			71%
Beneficiario y oposición			10%

Año	2011	2013	2015	2016	2017	2018	Promedio
Gobierno	78%	81%	71%	73%	37%	41%	59%
Oposición	23%	7%	12%	9%	3%	5%	23%
Relación	3.37	11.68	5.83	8.06	13.81	8.35	2.53
Beneficiario	Relación Ben. Vs. No Ben.1,75						
No Beneficiario							
Beneficiario y gobierno	Relación Ben. Gob. Vs. Ben. Opo. 7,10						
Beneficiario y oposición							

Fuentes: Latinobarómetro y LAPOP, cálculos propios.

año 2010, era de 1.75, aumentando hasta 7.10 entre los beneficiaros opositores y los chavistas, según los datos. Ello quiere decir que ser simpatizante del gobierno y beneficiario de las políticas públicas aumentaba 7.10 veces la probabilidad de estar satisfecho con el funcionamiento de la democracia.

UNA TRANSICIÓN NO DESEADA

El año 2013 coincidieron dos fenómenos que alteraron por completo el funcionamiento del circulo vicioso. Nicolás Maduro heredó un sistema político que había perdido el equilibrio, tras la muerte del líder carismático y el fin de la ilusión de prosperidad económica, dos de los tres pilares fundamentales del régimen construido bajo el liderazgo de Hugo Chávez. Las elecciones presidenciales sobrevenidas en abril de 2013 y sus ajustados y cuestionados resultados obligaron al nuevo presidente a

reconstruir el equilibrio perdido, lo que implicó una segunda transición, desde un régimen autoritario electoral, a un sistema autoritario más represivo (Puerta Riera, 2017).

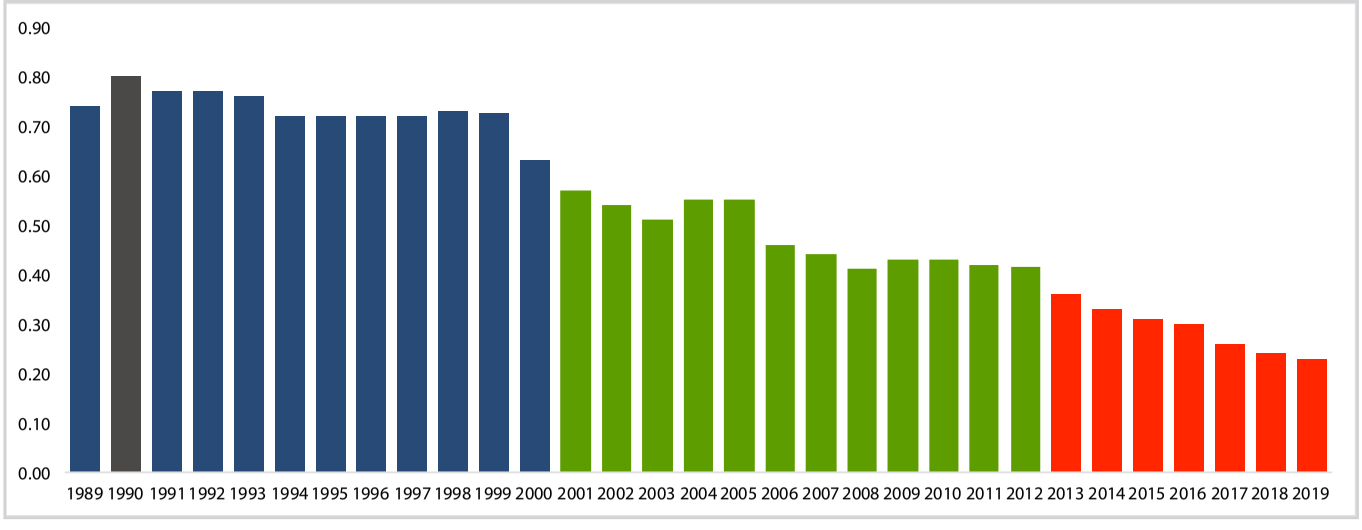
El indicador de tipo de régimen del proyecto Varieties of Democracy, V-Dem,[5] representado en la Gráfica 5 (índice de democracia electoral) corrobora nuestra hipótesis, según la cual en Venezuela han ocurrido dos transiciones: una entre 1999 y 2012 y la segunda entre 2013 y 2019 (el último dato disponible al momento). Pero no es el único indicador. El informe de la Alta Comisionada para los Derechos Humanos de la Organización de Naciones Unidas, Michelle Bachelet, en julio de 2019 (Naciones Unidas, 2019), por ejemplo, reitera que las condiciones políticas en el país se han deteriorado vertiginosamente, y que la represión política y social se ha extendido a todos los campos de la vida.

Esta segunda transición política liderada por Nicolás Maduro se desarrolló sobre cuatro estrategias paralelas. En primer lugar, el nuevo gobierno afianzó el control sobre las instituciones del Estado. Logró anular el poder del parlamento que se encontraba bajo control de la oposición tras la victoria en las elecciones parlamentarias de 2015, en la que la normativa electoral creada en 2009 se revirtió en contra del gobierno, al convertirse este en minoría, y la oposición en mayoría. Como señalamos anteriormente, esta ley electoral maximiza los votos de la mayoría (o la primera minoría) en detrimento del resto de los partidos. En 2015 la oposición alcanzó tras un impactante crecimiento el apoyo del 57 por ciento de los votos, conquistando con ellos el 67 por ciento de los escaños, mientras el gobierno se quedó con el restante 33 por ciento de los curules con el 41 por ciento de los votos (Corrales, 2020).

A partir de entonces el régimen de Nicolás Maduro, apalancado en la dinámica de sometimiento de los poderes públicos heredada de Hugo Chávez, vació de competencias al órgano legislativo. Pocos días después de la elección parlamentaria en diciembre de 2015, la Sala Electoral del

5 La página web de V-Dem puede ser encontrada en https://www.v-dem.net/en/.

Gráfica 5. Índice de democracia electoral, 1989-2019



Fuente: Varieties of Democracy, cálculos propios.

Escala: 1-0,8: democracias plenas (Azul oscuro); 0,79-0,6: democracias defectuosas (azul claro); 0,59-0,40 regímenes híbridos (verde); 0,39-0: autoritarismos (rojo).

TSJ, en una clara muestra de uso autocrático de la legalidad (Corrales, 2015) suspendió el acto de adjudicación y proclamación de todos los diputados electos por el estado Amazonas –tres opositores y uno de gobierno– (León, 2015) con el objetivo de quitarle la "supermayoría constitucional" (mayoría orgánica según la Constitución venezolana) de dos tercios que permitía a la oposición aprobar todo tipo de leyes, ejercer poderes de control y chequeo sobre el ejecutivo nacional, y nombrar las autoridades de los otros poderes públicos (judicial, electoral y ciudadano) sin la participación de la fracción parlamentaria del gobierno. La oposición, desconociendo la decisión del TSJ, incorporó los tres diputados para intentar ejercer sus poderes legislativos.

Tras la negativa, el Tribunal Supremo de Justicia decidió, en septiembre de 2016, declarar todos los actos del parlamento "nulos y carentes de toda vigencia y eficacia jurídica" (TSJ, 2016), y se apropió de la potestad de deliberación y aprobación del presupuesto nacional en octubre del mismo año (Globovisión, 2016).

Seis meses más tarde, en marzo de 2017 y a través de dos sentencias (Sentencias 155 y 156),[6] el TSJ decidió asumir, junto al ejecutivo nacional, la totalidad de las competencias de la Asamblea Nacional (Reyes, 2017; TSJ, 2017). En mayo del mismo año, y después de grandes movilizaciones opositoras marcadas por las violentas respuestas de las fuerzas de seguridad del Estado y de las organizaciones paramilitares (colectivos) que apoyan al régimen, el presidente Maduro decidió convocar a una Asamblea Nacional Constituyente, en clara violación de los requisitos constitucionales, con el objetivo construir un poder legislativo paralelo alineado a su proyecto.

Una vez electa la Asamblea Nacional Constituyente en julio de 2017, su primera decisión fue destituir a la Fiscal General de la República, una aliada del chavismo que se había revelado contra el régimen

6 Fueron estas sentencias las que desataron las protestas opositoras entre abril y julio de 2017, y de la ruptura de la Fiscal General Luisa Ortega Díaz con el régimen.

(*Diario Las Américas,* 2017), en respuesta a las decisiones del TSJ del mes de mayo y la respuesta violenta de las fuerzas de seguridad ante las manifestaciones. Con estas acciones el gobierno logró retomar el control de todos los poderes públicos, no sin perder aún mayor legitimidad tanto nacional como internacionalmente (Socorro Márquez *et al.,* 2019).

En materia electoral, las precarias condiciones para competitividad que habían logrado sobrevivir 15 años de presiones, fueron finalmente desmanteladas luego de la victoria opositora en las parlamentarias de diciembre de 2015, convirtiendo a cualquier elección en un fenómeno cualitativamente distinto. Ilegalización de todos los partidos políticos opositores importantes, inhabilitación, persecución y encarcelamiento de líderes opositores, incluidos diputados que gozan de inmunidad parlamentaria; redistribución de centros electorales y electores bajo criterios políticos; cambios en el sistema automatizado sin auditorías creíbles, especialmente luego de la salida de la empresa Smartmatic en 2017 y tras la destrucción de casi la totalidad de las máquinas del sistema de votación automatizado (EFE 2020); registro electoral desactualizado, consecuencia de la profunda crisis migratoria (externa e interna) que ha reconfigurado la distribución poblacional del territorio nacional; y finalmente, el evidente y en ocasiones incluso ostensible rol parcial que han desempeñado las autoridades electorales, que incluye no solo al Consejo Nacional Electoral (CNE) sino también a la Sala Electoral del Tribunal Supremo de Justicia, que han conformado una estructura de ventajismo institucional casi imposible de evadir, que hace la participación opositora en elecciones no solo muy cuesta arriba, incluso contando con un mayoritario apoyo popular (Corrales, 2020).

La segunda estrategia tuvo como objetivo desarticular las fuerzas opositoras y minar su confianza. La estructura institucional fue nuevamente imprescindible. El Tribunal Supremo de Justicia junto al Consejo Nacional Electoral prohibieron la participación electoral de los principales partidos políticos, y con ayuda de las fuerzas de seguridad persiguieron a sus principales líderes, amenazándolos, encarcelándolos,

obligándolos a exiliarse y en algunos casos asesinándolos (Castro, 2018). Esto produjo un cisma dentro de la alianza opositora, que habiendo sido destruida progresivamente ha dado paso a una gran atomización (Corrales, 2020).

Una alianza entre los cuatro partidos más grandes fue denominada G4 y conforma de Acción Democrática, Un Nuevo Tiempo (UNT), Primero Justicia y Voluntad Popular; es liderada desde enero de 2019 por el diputado a la Asamblea Nacional Juan Guaidó, y está organizada en torno a una estrategia de cambio que establece la salida de Nicolás Maduro del gobierno como condición para su participación en elecciones (Lafuente, 2019); lucha ante a la comunidad internacional por mantener la hegemonía sobre la identidad opositora, mientras se ve asediada por al menos 3 grupos que también se adjudican el protagonismo opositor.

En primer lugar, un puñado de partidos que se han separado desde el año 2018, cuando liderados por Henry Falcón y su organización Avanzada Progresista, decidieron participar en la elección presidencial de mayo de 2018, en contra de la decisión de los partidos del G4 que había denominado el proceso electoral como inconstitucional e ilegítimo. Esta alianza, que comprende adicionalmente a los partidos Movimiento al Socialismo (MAS), Soluciones y Cambiemos, ha establecido una Mesa de Negociación (referida popularmente como "La mesita") junto al gobierno, logrando generar algunos cambios, no todos ellos positivos, en las condiciones electorales que regirán las parlamentarias de diciembre 2020 (*TalCual,* 2019). Otro de los aspectos abordados en este proceso de negociación fue la promulgación de una ley de amnistía que permitió la liberación de algunos presos políticos (*Parlasur,* s/f).

Un segundo grupo opositor se organiza alrededor del exgobernador y excandidato presidencial Henrique Capriles R., disidente del partido Primero Justicia, quien demanda mínimos cambios en las condiciones electorales como condición para participar nuevamente en elecciones, contraviniendo las demandas de su partido y del resto del G4, en tanto que no descarta su participación en elecciones organizadas bajo el gobierno de

Nicolás Maduro. Sin embargo, lo hace sin identificarse con los partidos que han estado negociando con el gobierno de Nicolás Maduro desde 2018, manteniendo una posición crítica (*Crónica Uno,* 2020).

Un último grupo opositor se encuentra organizado en torno al partido Vente Venezuela, y su líder María Corina Machado, y asume una posición crítica frente a la alianza del G4, promoviendo una "salida de fuerza" (Olmo, 2019) que cuente con una coalición de apoyo internacional.

A estos tres grupos podría añadirse un sector de antiguos dirigentes opositores que han sido cooptados por el gobierno a través de su institucionalidad, y que intentan presentarse como opositores, convirtiéndose en fichas estratégicas del gobierno en la desarticulación opositora.

A través de varias sentencias del Tribunal Supremo de Justicia, el gobierno ha sustituido autoridades de dos de los cuatro partidos del G4 (Primero Justicia y Acción Democrática), entregando el control de estos a miembros de esos partidos cooptados por el gobierno, para que adoptaran posiciones que permitieran su estabilización.

La persecución política también se extendió a la población durante las protestas de calle desarrolladas entre mayo y julio de 2017, cuando los organismos de seguridad del Estado junto a los colectivos (paramilitares) reprimieron a los manifestantes. En ese sentido, según el informe del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos, de las 124 muertes sucedidas en el contexto de esas manifestaciones, "las fuerzas de seguridad (principalmente la Guardia Nacional Bolivariana) son presuntamente responsables de al menos 46 de esas muertes" (Naciones Unidas, 2017: ii), mientras los colectivos serían responsables de otras 27 muertes.

Según el mismo informe "5 051 personas, entre ellas 410 niñas y niños, fueron detenidas arbitrariamente entre el 1 de abril y el 31 de julio […] algunas […] podrían constituir desapariciones forzadas, en la medida en que las autoridades, durante un período inicial, se negaron a confirmar el destino o el paradero de las personas detenidas" (Naciones Unidas, 2017: iii).

Simultáneamente, el gobierno desarrolló un sofisticado mecanismo de control social que articula alta tecnología con la profunda crisis económica que atraviesa el país. Así, junto a la llegada de la hiperinflación y la creciente pobreza, se afianzó el Carnet de la Patria, mecanismo digital de acceso y control a las políticas sociales, desarrollado con apoyo técnico de la compañía china ZTE (Berwick, 2018), especialmente dirigido a controlar acceso a los alimentos y a la gasolina subsidiada por el Estado (Aponte, 2019b).

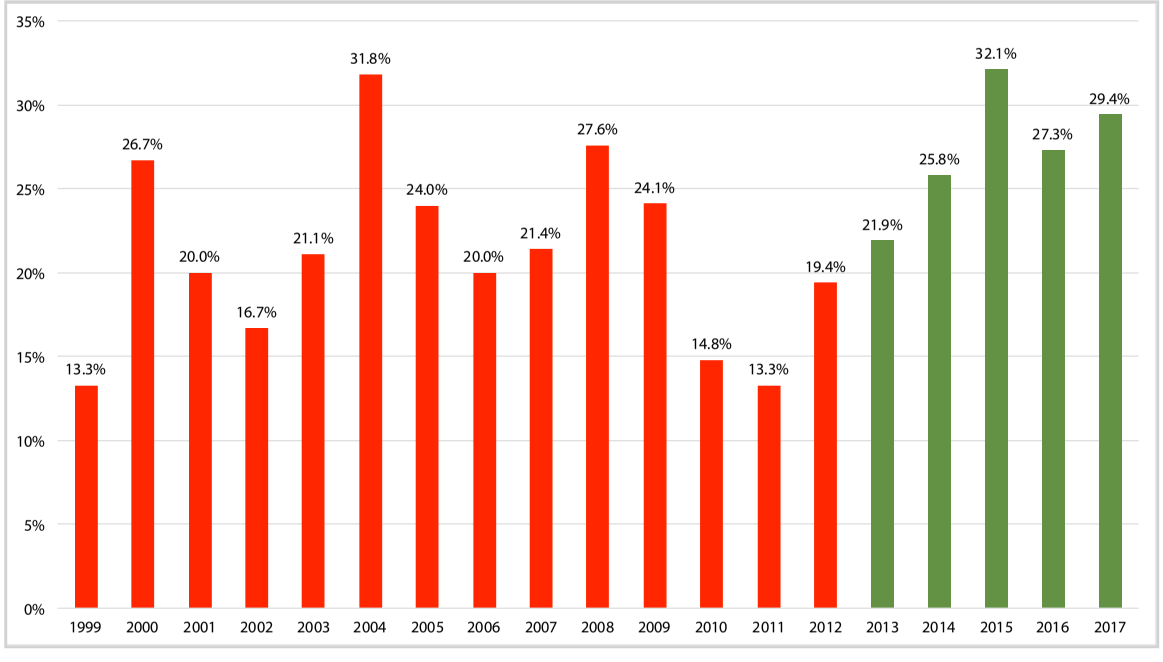
En este sentido, el gobierno ha logrado aprovechar la profunda crisis económica para afianzar el control social, intercambiado bolsas de comida a través del programa CLAP,[7] de la que dependen la población en condición de pobreza. Esta en parte ha sido, por cierto, junto al aumento de la represión, las dos principales causas de la crisis migratoria que en tan sólo 3 años ha llevado al menos a un 10 por ciento de la población a huir del país (Naciones Unidas, 2018) (Briceño, 2020).

Es importante mencionar que estas dos últimas estrategias implementadas por el nuevo régimen, a saber, represión política y control social, dependen de la disposición y capacidad de los ejecutores: los militares. Los militares se convirtieron desde el momento en que Hugo Chávez llegó al poder, en actores fundamentales de la política venezolana. Ellos han apoyado tanto a Chávez como a Maduro, aprovechando cada crisis para expandir su poder.

La Gráfica 6 muestra como la participación militar en los gabinetes de Hugo Chávez y de Nicolás Maduro se ha mantenido entre 13 y 32 por ciento para los 19 años del chavismo hasta 2017, contrayéndose en tiempos de estabilidad y expandiéndose durante los tiempos difíciles. Los períodos 2002-2004 y 2015-2017, en los que los militares alcanzan un

7 Los CLAP son los Comités Locales de Abastecimiento y Producción, un mecanismo de distribución de bolsas de comida importada y subsidiada por el gobierno nacional; organizados a nivel comunitario con la participación del Ministerio de Alimentación, la Fuerza Armada Nacional Bolivariana, organizaciones comunitarias y el Partidos Socialista Unido de Venezuela, a través de sus estructuras comunitarias: las UBCH (Unidades Bolívar Chávez).

Gráfica 6. Número de Militares en el gabinete ejecutivo 1999-2017



Fuentes: Thais Maingon (2017) y Diario *El nacional*. Cálculos propios.

Nota: Las columnas rojas representan el período de gobierno de Hugo Chávez. Las columnas verdes representan el período de gobierno de Nicolás Maduro.

tercio del total de los ministerios se caracterizan precisamente por ser los períodos en los que la continuidad del chavismo se vio más comprometida. ¿Por qué los militares se retraen luego de estabilizar el sistema chavista? Todo apunta a que aun cuando los militares desean estar al mando, prefieren mantener un perfil bajo sin llamar la atención sobre ellos, pues es más seguro pasar desapercibidos, especialmente en un entorno internacional caracterizado por las sanciones. En este sentido, si bien la participación en el gabinete ejecutivo se puede caracterizar por su alta volatilidad, en el mando de las empresas del estado su poder es expansivo (Armas, 2017; Transparencia Venezuela, 2018; EFE, 2018).

Esto sugiere que los militares, al menos hasta 2018, lejos de abandonar al chavismo durante tiempos de crisis, han sido su salvavidas. La razón principal son los grandes beneficios económicos, privilegios y el acceso a los recursos que han obtenido. Adicionalmente, han disfrutado de una casi completa impunidad que les permite involucrarse en una gran variedad de actividades ilegales (Corrales, 2020).

En este sentido, la pregunta clave sobre los militares es ¿hasta que punto están dispuestos de continuar reprimiendo, persiguiendo y encarcelando a la población? ¿Existe realmente un punto de quiebre? ¿Están realmente en capacidad de retirar el apoyo al gobierno de Maduro, si así lo desean, o como afirman Mijares y Cardozo (2020), se encuentran tan desarticulados que no podrían ejecutar una acción coordinada?

Finalmente, para contrarrestar la disminución de los ingresos petroleros, consecuencia de la caída de los precios internacionales y la caída de la producción interna, así como para evadir las sanciones económicas impuestas por Estados Unidos y la Unión Europea, el gobierno ha tenido que apoyarse en la "solidaridad" de sus aliados internacionales, en especial Rusia, China, Turquía y Cuba, quienes han prestado, tanto apoyo político como económico (*El Universo,* 2019), a través de redes de cooperación que involucran en complejos mecanismos a empresas como Rosneft Trading S.A., la petrolera rusa y

sus más de 590 empresas asociadas (Cohen y Parraga, 2020; Dun & Bradsheet, 2020).

Afianzamiento del control sobre los poderes públicos y su uso discrecional (legalismo autocrático), el aumento de la represión, la desarticulación y el control político y social junto a la cooperación internacional son, en resumen, la tríada que sostiene en delicado equilibrio al régimen chavista desde el año 2013 en adelante. Ellos a su vez se sostienen sobre tres grupos de actores: jueces, militares y empresarios nacionales e internacionales.

COMENTARIOS FINALES ¿HACIA UNA TERCERA TRANSICIÓN?

La hipótesis central de este trabajo es que Venezuela experimentó entre 1999 y 2020 dos transiciones. la primera, entre 1999 y 2012, desde una democracia con grandes deficiencias hacia un sistema híbrido autoritario con espacios de participación política controlada, sorbe la base de tres pilares: *a)* el liderazgo de Hugo Chávez, un liderazgo de tipo populista que coadyuvó en la consolidación de nuevas identidades políticas, particularmente para aquellos sectores de la sociedad que percibían habían sido ignorados y relegados por las élites políticas de la democracia representativa, *b)* una ilusión de prosperidad económica y social que vino acompañada del despliegue de una política social inauditable promovida como opción válida para mejorar las condiciones de vida de la población y, por último, *c)* la expansión del poder ejecutivo hasta controlar todos los poderes públicos del Estado. Sin embargo, tras la muerte del presidente Chávez en 2013 y el fin del *boom* petrolero más importante de la historia venezolana, que sostenía la ilusión de prosperidad, el heredero de líder de la revolución chavista, Nicolás Maduro, se vio obligado a decidir entre perder el poder o construir un nuevo equilibrio para garantizar la permanencia del gobierno en el tiempo, bajo una lógica más represiva y excluyente.

Nicolás Maduro no dudó en decantarse por la segunda opción. Al hacerlo, sumergió al país en una profunda crisis sistémica (Briceño,

2020), mientras que su poder depende de tres grupos de actores: jueces, militares y empresarios, entre los cuales debe distribuir los escasos beneficios económicos (Corrales, 2020). En ese sentido, la supervivencia del régimen chavista ha dependido de mantener su legitimidad frente a estos actores o, en su defecto, disminuir su dependencia de ellos. Lo primero depende de su capacidad de generar y distribuir beneficios económicos, los cuales en estos momentos son escasos debido a la profunda crisis que experimenta el país desde hace unos años y al impacto que han tenido las sanciones económicas hasta el momento; lo segundo depende de construir un sistema sostenido por una base más amplia, pero menos costosa, es decir, transitar hacia un sistema democrático.

Por su parte, los niveles de fragmentación interior de las fuerzas opositoras los convierten en actores con escasa capacidad para presionar al gobierno de Nicolás Maduro hacia una transición democrática, dibujando así un escenario de gran incertidumbre e inestabilidad, definido por dos alternativas incapaces de imponerse y generar la estabilidad política necesaria para promover un modelo de desarrollo.

BIBLIOGRAFÍA

Alcántara, Manuel. (1994-2018) "Latin American Parliamentary Elites Project (PELA). University of Salamanca (https://oir.org.es/pela/en/)

Aponte, Carlos. (2019a) *Los Comités Locales de Abastecimiento y Producción (clap) y la Gran Corrupción del siglo xxi*. Observatorio de Programas Sociales, Transparencia Venezuela. Disponible en: https://www.coalicionanticorrupcion.com/index.php/en/informes-coalicion/item/67-los-comites-locales-de-abastecimiento-y-produccion-clap-y-la-gran-corrupcion-del-siglo-xxi.

————————. (2019b) *El carnet de la patria: símbolo de un clientelismo ilícito*. Transparencia Venezuela. Disponible en: https://transparencia.org.ve/project/el-carnet-de-la-patria-simbolo-de-un-clientelismo-ilicito/.

ARDITI, Benjamín. (2009) "Argumentos acerca del giro a la izquierda en América Latina: ¿una política post-liberal?". *Latin American Research Review*, 43 (3): 59-81.

ARENAS, Nelly. (2010) "La Venezuela de Hugo Chávez: rentismo, populismo y democracia". *Nueva Sociedad*, No. 219: 76-93.

ARENAS, Nelly y Luis GÓMEZ CALCAÑO. (2006). "Populismo autoritario: Venezuela 1999-2005". *Cuadernos del Cendes*, 23 (62) :133-138.

ARMAS, Mayela. (2017) "Con 20 empresas la FANB acapara el poder económico". Diario Crónica Uno, edición del 20 de agosto del 2017. Disponible en: https://cronica.uno/20-empresas-la-fanb-acapara-poder-economico/.

BOSCÁN CARRASQUERO, Guillermo. (2010) "Judicialización y politización en América Latina: una nueva estrategia para el estudio de la interacción entre los poderes públicos". *Cuestiones Jurídicas*, 4 (2): 51-83.

BRICEÑO, Héctor. (2013) "Reformas electorales y sus efectos en el sistema político venezolano". *Politeia*, 36 (50): 129-169.

————————. (2016) "Venezuela en transición: el régimen en la encrucijada". *Estudios Latinoamericanos*, No. 38: 39-63.

————————. (2017) "Sistema de partidos venezolano: polarización y crisis de representación". En Diego Urbaneja ed. *Desarmado el modelo. Las transformaciones del sistema político venezolano desde 1999*. Konrad Adenauer Stiftung, pp. 225-258.

————————. (2019) "En Venezuela no hay una crisis, sino seis". Diálogo político. Disponible en: https://dialogopolitico.org/agenda/en-venezuela-no-hay-una-crisis/.

————————. (2020) "La voz de los ausentes: la crisis migratoria venezolana y sus consecuencias". En Paola Bautista de Alemán ed. *Autocracias del siglo XXI: caso Venezuela*. Caracas: Editorial Dahbar, pp. 288-306.

BRICEÑO, Héctor y Paola BAUTISTA DE ALEMÁN (2017) "Venezuela 2018: The Prospects for Regime Change". (Mimeo).

BERMEO, Nancy (2016) "On Democratic Backsliding", en *Journal of Democracy*, 27 (1): 5-19.

Berwick, Angus. (2018) "Chinese Telecoms Giant zte is Helping Venezuela Build a System That Monitors Citizen Behavior Through a New Identification Card: The 'Fatherland Card,' Already Used by The Government to Track Voting, Worries Many in Venezuela and beyond". Reuters, edición del 14 de noviembre del 2018. Disponible en: https://www.reuters.com/investigates/special-report/venezuela-zte/.

Caldera, Rafael. (2013) *Los causahabientes: de Carabobo a Puntofijo*. Octava edición, Caracas: Congnitio.

Canova González, Antonia, Luis A. Herrera Orellana, Rosa E. Rodríguez Ortega y Giuseppe Graterol Stefanelli. (2014) *El tsj al servicio de la Revolución*. Caracas: Editorial Galipán.

Cañizález, Andrés y Mariela Matos-Smith. (2015). "El caso de Globovisión y la implantación del modelo mixto-autoritario en el sistema de medios". *Iberoamericana*, 15 (59), 127-140.

Cantamutto, Francisco y Héctor Hurtado Grooscors. (2015) "Gobiernos populistas y demandas irresueltas: los casos de Argentina y Venezuela". En Daniel Vázquez ed. *De la democracia liberal a la soberanía popular: Vol. 1. articulación, representación y democracia en América Latina*. Buenos Aires: Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (Clacso), pp. 125-157.

Chávez, Hugo. (1994) "Discurso en Aula Magna Universidad de La Habana: palabras del Teniente Coronel Hugo Chávez, en el acto efectuado en su honor en el Aula Magna de la Universidad de La Habana, el 14 de diciembre de 1994". Disponible en: http://todochavez.gob.ve/todochavez/2973-discurso-en-aula-magna-universidad-de-la-habana.

————————. (2007) *El Libro Azul*. Disponible en: http://www.psuv.org.ve/temas/biblioteca/libro-azul-hugo-chavez-frias/.

Cohen, Luc y Marianna Parraga. (2020) "Reporte Especial-Petróleo venezolano se esconde camino a China, evitando sanciones eeuu: datos, documentos". Reuters, edición del 12 de junio del 2020. Disponible en: https://lta.reuters.com/article/venezuela-petroleo-negocios-idLTAKBN23J1NH-OUSLT.

Corrales, Javier. (2015) "The Authoritarian Resurgence: Autocratic Legalism in Venezuela". *Journal of Democracy*, 26 (2): 37-51.

————————. (2020). "Democratic Backsliding through Electoral Irregularities: The Case of Venezuela". *European Review of Latin American and Caribbean Studies*, No. 109: 41-65.

Corrales, Javier y Manuel Hidalgo. (2013) "El régimen híbrido de Hugo Chávez en la transición (2009-2013)". *Desafíos*, 25 (1): 47-86.

Casal, Jesus María. (2001) "El constitucionalismo venezolano y la Constitución de 1999". *Revista de la Facultad de Derecho, UCAB*, No. 56: 137-180.

Castro, Maolis. (2018) "Muere en una comisaría un político detenido por el atentado contra Maduro". Diario *El país*, edición del 09 de octubre del 2018. Disponible en: https://elpais.com/internacional/2018/10/09/america/1539039016_596594.html.

Crónica uno. (2020) "Fórmula Capriles-Stalin se retira para buscar mejores condiciones electorales para las parlamentarias del 6-D". Edición del 30 de septiembre del 2020. Disponible en: https://cronica.uno/formula-capriles-stalin-retira-para-buscar-mejores-condiciones-electorales-para-las-parlamentarias-del-6d/.

De la Torre, Carlos (2013). "El populismo latinoamericano: entre la democratización y el autoritarismo". *Nueva Sociedad*, No. 247: 120-137.

Diamond, Larry. (Abril, 2002), "Thinking About Hybrid Regimes". *Journal of Democracy*, 13 (2): 21-35.

Diamond, Larry, Marc F. Plattner y Christopher Walker eds. (2016) *Authoritarianism Goes Global: The Challenge to Democracy*. Maryland: Johns Hopkins University Press.

Diario las Américas. (2017) "Asamblea Constituyente destituye a Fiscal y nombra al Defensor en ese cargo". Edición del 05 de agosto del 2017. Disponible en: https://www.diariolasamericas.com/america-latina/asamblea-constituyente-destituye-fiscal-y-nombra-al-defensor-ese-cargo-n4128657.

Dun & Bradsheet. (2020) *Rosneft Trading S.A.: Company Profile*. Disponible en: https://www.dnb.com/business-directory/company-profiles.rosneft_trading_sa.344b4f951805c63c084ee1c4abae6df0.html.

efe. (2018) "Militares controlan la comida, doce ministerios y seis estados en Venezuela". Edición del 22 de marzo del 2018. Disponible en: https://www.efe.com/efe/america/politica/militares-controlan-la-comida-doce-ministerios-y-seis-estados-en-venezuela/20000035-3562106.

————————. (2020) "Se queman casi todas las máquinas de votación de sistema electoral venezolano". Edición del 09 de marzo del 2020. Disponible en: https://www.efe.com/efe/america/politica/se-queman-casi-todas-las-maquinas-de-votacion-sistema-electoral-venezolano/20000035-4191131.

El universo. (2019) "Régimen de Nicolás Maduro evade las sanciones internacionales para importar insumos". Edición del 29 de octubre del 2019. Disponible en: https://www.eluniverso.com/noticias/2019/10/29/nota/ 7581074/regimen-nicolas-maduro-evade-sanciones-internacionales-importar.

Encarnación, Omar. (2008) *Spanish Politics: Democracy after Dictatorship*. Cambridge: Polity Press.

Geddes, Barbara, Joseph Wright y Erica Frantz. (2014) "Autocratic Breakdown and Regime Transitions: A New Data Set". *American Political Science Association*, 12 (2): 313-331.

Gélineau, François. (2013) "Electoral Accountability in The Developing World". *Electoral Studies*, 32 (3): 418-424.

Globovisión. (2016) "tsj aprueba que Ejecutivo presente presupuesto nacional sin consultar a la an". Edición del 11 de octubre del 2016. Disponible en: https://globovision.com/article/tsj-aprueba-que-ejecutivo-presente-presupuesto-nacional-sin-consultar-a-la-an1.

Guerrero, Manuel A. (2014). "¿Por qué definir como 'liberal capturado' al modelo de sistemas mediáticos en América Latina?" *Infoamérica: revista iberoamericana de comunicación*, 11 (1), 1-39.

Harnecker, Marta. (2002) *Hugo Chávez Frías: un hombre, un pueblo*. La Habana: Editorial de Ciencias Sociales.

HAGGARD, Stephan y Robert R. KAUFMAN. (2016) *Dictators and Democrats: Masses, Elites, and Regime Change*. Nueva Jersey: Princeton University Press.

HURTADO GROOSCORS, Hector. (2015). "Una mirada al discurso populista de Hugo Chávez: tensiones entre la ruptura y la tradición". *Aposta*, No. 66: 38-61.

JIMÉNEZ MONSALVE, Ingrid. (2011). "El debilitamiento del principio de representación proporcional en Venezuela o autoritarismo electoral: dos caras de la misma moneda". *Politeia*, 34 (46): 83-110.

KRONBLITH, Miriam. (1997) "Crisis y transformación del sistema político venezolano: nuevas y viejas reglas del juego". Artículo presentado en el vigésimo Congreso Internacional de la Asociación de Estudios Latinoamericanos en Guadalajara, México. Disponible en: http://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/otros/20130702011124/kornblith.pdf.

LACLAU, Ernesto (2005) *La razón populista*. México, D.F.: Fondo de Cultura Económica.

LAFUENTE, Javier. (2019) "Juan Guaidó: 'Necesitamos una solución en Venezuela sea como sea'". Diario *El país*, edición del 16 de diciembre del 2019. Disponible en: https://elpais.com/internacional/2019/12/15/america/1576427053_816944.html.

LANDER, Luis y Margarita LÓPEZ MAYA. (1999) "Venezuela, la victoria de Chávez: el Polo Patriótico en las elecciones de 1998". *Nueva Sociedad*, No. 160: 4-19.

LEON, Ibis. (2015) "Amazonas se queda sin diputados electos por decisión del TSJ". Diario *Efecto cocuyo*, edición del 30 de diciembre del 2015. Disponible en: https://efectococuyo.com/politica/la-decision-de-la-sala-electoral-del-tsj-sobre-impugnaciones-a-la-mud-en-ocho-claves/.

LEVITSKY, Steven. y Daniel ZIBLATT. (2018) *How democracies die*. Nueva York: Crown.

LINZ, Juan. (1989) *La quiebra de las democracias*. Madrid: Alianza Editorial.

LÓPEZ MAYA, Margarita. (2005). *Del viernes negro al referendo revocatorio*. Caracas: Alfadil Ediciones.

———————. (2011). "Venezuela entre incertidumbres y sorpresas". *Nueva Sociedad*, No. 235: 4-16.

Lipset, Seymour M. (1959). "Some Social Requisites of Democracy: Economic Development and Political Legitimacy". *American Political Science Review*, 53 (1): 69-105.

———————. (1960) *Political Man*. Garden City, NY: Doubleday.

Maingon, Thais. (2017) "Base de datos de ministros". (Mimeo).

Mainwaring, Scott y Aníbal Pérez Liñan. (2013) *Democracies and Dictatorships in Latin America: Emerge, Survival, and Fall*. Nueva York: Cambridge University Press.

Mansilla, Hugo C. F. (2011). "Los regímenes populistas latinoamericanos como reproductores de tradiciones autoritarias: una visión heterodoxa sobre una temática siempre actual". *Cuadernos del Cendes*, 28 (78): 1-35.

Márquez Regalado, Socorro, Abraham Paniagua Vázquez, Román R. Medrano Carrasco y José H. Medrano Carrasco. (2019) "Percepción ciudadana de la legitimidad democrática del régimen chávez-madurista en Venezuela: las organizaciones internacionales y la doctrina". *Quaestio Iuris*, 12 (4): 532-562.

Mijares, Víctor M. y Alejandro Cardozo Uzcátegui. (2020) "Militares bajo control". *Foreign Affairs Latinoamérica*, 20 (2): 16-23.

Naciones unidas. (2017) "Violaciones y abusos de los derechos humanos en el contexto de las protestas en la República Bolivariana de Venezuela del 1 de abril al 31 de julio de 2017". Informe de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. Disponible en: https://www.ohchr.org/Documents/Countries/VE/HCReportVenezuela_1April-31July2017_SP.pdf.

———————. (2018) "La cifra de personas refugiadas y migrantes venezolanas alcanza los 3 millones". Agencia de la onu para los Refugiados, 08 de noviembre del 2018. Disponible en: https://www.acnur.org/noticias/press/2018/11/5be443b54/la-cifra-de-personas-refugiadas-e-inmigrantes-venezolanas-alcanza-los-3.html.

———————. (2019) "Informe de la Oficina de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre Venezuela insta a adoptar de inmediato medidas para detener y remediar graves violaciones de derechos". Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. Disponible en: https://www.ohchr.org/SP/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=24788&LangID=S.

Olmo, Guillermo D. (2019) "Crisis en Venezuela: 'Solo la amenaza inminente y severa del uso de la fuerza sacará a Maduro del poder', entrevista a María Corina Machado". Diario *BBC Mundo*, edición del 03 de mayo del 2019. Disponible en: https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-48142847.

Paramio, Ludolfo. (2006) "Giro a la izquierda y regreso del populismo". *Nueva Sociedad*, No. 205: 63-74

Parlasur. (s/f) "Venezuela: Continúan las Mesas de Diálogo entre gobierno y oposición". Parlamento del Mercosur. Disponible en: https://www.parlamentomercosur.org/innovaportal/v/8407/1/parlasur/venezuela:-continuan-las-mesas-de-dialogo-entre-gobierno-y-oposicion.html.

Przeworski, Adam, Michael E. Alvarez, Jose Antonio Cheibub, Fernando Limongi. (2000) *Democracy and Development: Political Institutions and Well-Being in the World, 1950–1990*. Nueva York: Cambridge University Press.

Puerta Riera, Maria. (2017) "Venezuela: The Decline of a Democracy". *Development*, 60 (3): 174-179.

Reyes, Luz Mely. (2017) "Con sentencias 155 y 156, tsj habilita al presidente Maduro a legislar y bloquea a la an". Diario *Efecto cocuyo*, edición del 30 de marzo del 2017. Disponible en: Con sentencias 155 y 156, tsj habilita al presidente Maduro a legislar y bloquea a la an - Efecto Cocuyo

Rey, Juan C. (1976) "Ideología y cultura política: el caso del populismo latinoamericano". *Politeia*, No. 5: 123-150.

———————. (2009) *Temas de formación sociopolítica: el sistema de partidos venezolano, 1830-1999*. Caracas: Universidad Católica Andrés Bello (ucab) Publications.

Ross, Michael L. (2013) "The Politics of The Resource Course: A Review". University of California, Los Angeles (UCLA). Disponible en: https://www.sscnet.ucla.edu/polisci/faculty/ross/papers/working/Ross%20-%20Politics%20of%20the%20resource%20curse.pdf.

Rustow, Dankwart A. (1970) "Transitions to Democracy: Toward a Dynamic Model". *Comparative Politics*, 2 (3): 337-363.

Schedler, Andreas. (2004) "Elecciones sin democracia: el menú de la manipulación electoral". *Estudios Políticos*, No. 24: 137-156.

Schedler, Andreas ed. (2006) *Electoral Authoritarianism: The Dynamics of Unfree Competition*. Boulder, CO: Lynne Rienner.

Svolik, Milan. (2018) "When Polarization Trumps Civic Virtue: Partisan Conflict and the Subversion of Democracy, Incumbents". Disponible en: https://ssrn.com/abstract=3243470 [28-10-201922.6.2020].

Talcual. (2019) "MAS, AP, Soluciones y Cambiemos acuerdan con el gobierno mesa de negociación y diálogo". Edición del 16 de septiembre del 2019. Disponible en: https://talcualdigital.com/mas-ap-soluciones-y-cambiemos-acuerdan-con-el-gobierno-mesa-de-negociacion-y-dialogo/.

Teorell, Jan. (2010) *Determinants of Democratization*. Nueva York: Cambridge University Press.

Transparencia Venezuela. (2018) "The Military Power Also Reached the State Enterprises". 11 de febrero del 2018. Disponible en: https://transparencia.org.ve/the-military-power-also-reached-the-state-enterprises/.

Tribunal Supremo de Justicia (TSJ). (2016) "Sala Constitucional. Ponencia Conjunta". República Bolivariana de Venezuela, Tribunal Supremo de Justicia, 02 de septiembre del 2016. Disponible en: historico.tsj.gob.ve/decisiones/scon/septiembre/190395-808-2916-2016-16- 0831.HTML

————— . (2017) "Sala Constitucional. Ponencia Conjunta". República Bolivariana de Venezuela, Tribunal Supremo de Justicia, 29 de marzo del 2017. Disponible en: http://historico.tsj.gob.ve/decisiones/scon/marzo/197364-156-29317-2017-17-0325.HTML.

Urbaneja, Diego. (2009) *La política venezolana desde 1958 hasta nuestros días*. Caracas: Fundación Centro Gumilla.

ROMERO, Aníbal. (2010) *Obras Selectas, las miserias del populismo*. Caracas: Equinoccio Editorial.

VERA, Leonardo. (2017) "La tributación en Venezuela: desafíos con sentido de equidad". Documento de Análisis No 2/2017, Fundación Friedrich Ebert (FES).

————————. (2018) "¿Cómo explicar la catástrofe económica venezolana?". *NUSO*, No. 274. Disponible en: https://nuso.org/articulo/como-explicar-la-catastrofe-economica-venezolana/.

WALDNER, David, y Ellen LUST. (2018) "Unwelcome Change: Coming to Terms with Democratic Backsliding". *Annual Review of Political Science*, (21): 93-118.

WERZ, Nikolaus. (2016) "Transición y transformación: sobre los cambios sociopolíticos en Latinoamérica y Europa del Este". En Juan I. Piovani y Nikolaus Werz eds. *Transiciones, memorias e identidades en Europa y América Latina*. Madris: Iberoamericana, pp. 19-31.

EL GOBIERNO DE CORREA Y LA REVOLUCIÓN CIUDADANA: UN BALANCE

Hidekazu Araki

INTRODUCCIÓN

El gobierno de Rafael Correa inició su mandato el 15 de enero de 2007 y lo culminó el 24 de mayo de 2017. Después de asumir la presidencia, Correa fue reelecto en dos ocasiones, en 2009 y 2013, gobernando ininterrumpidamente por diez años. Es un fenómeno inédito en un país con situaciones políticas inestables como el Ecuador contemporáneo.

Este trabajo analiza el desarrollo de la política ecuatoriana con énfasis en el gobierno de Rafael Correa (2007-2017) y su "Revolución Ciudadana".[1] ¿Cómo consolidó el gobierno? ¿Por qué pudo mantener su popularidad? ¿Cuáles son los logros y desafíos de la Revolución Ciudadana? ¿Cómo se evalúa su resultado? ¿Por qué finalizó esa tendencia con el gobierno de Lenín Moreno? Estas son algunas de las preguntas que el presente trabajo pretende responder.

El objetivo de este estudio es dar algunas respuestas a estas interrogantes. Para ello se pasa revista de las tendencias políticas-sociales y económicas durante la administración del presidente Rafael Correa, analizándolas en función de cinco ejes temáticos: *1)* el proceso de forta-

1 Los fundamentos del término "Revolución Ciudadana" tienen su principal inspiración en la Revolución Liberal ecuatoriana de finales del siglo xix y de comienzos del siglo xx, liderada por Eloy Alfaro. Además, las raíces ideológicas provienen del Socialismo del Siglo xxi y de la Revolución Bolivariana, enarbolados por Hugo Chávez. Algunos críticos mencionan que es término ambiguo y elitista y que el discurso de la "ciudadanía" pretende ocultar la existencia de las clases sociales y sus contradicciones irreconciliables. Sobre el discurso de la Revolución Ciudadana, véase, entre otros, Espinosa Andrade (2011).

lecimiento del gobierno mediante las campañas electorales y plebiscitarias; *2)* las agendas principales de la Revolución Ciudadana y sus consecuencias; *3)* las relaciones con los opositores, sobre todo con los movimientos sociales, *4)* los resultados de las elecciones de 2017; y *5)* la dirección del gobierno de Lenín Moreno (2017-2021).

En ese sentido, el texto estará dividido en ocho partes. En la primera parte, se estudiarán las situaciones políticas y económicas previas al establecimiento del gobierno de Alianza PAIS (Patria Altiva i Soberana) por Rafael Correa. En la segunda, se analizarán los procesos electorales, y las convocatorias a una asamblea constituyente para la elaboración de la nueva Constitución y otros temas controversiales. En la tercera, se abordarán la evolución y desarrollo de los proyectos de la Revolución Ciudadana con base en cinco principios básicos. En la cuarta, se estudiarán las complejas relaciones entre el gobierno y la sociedad civil, especialmente con los movimientos sociales y otros actores populares. En la quinta, asimismo, se estudiarán tanto los logros y resultados como los dilemas que ha traído la Revolución Ciudadana. En la sexta, se considerarán los efectos de la crisis política (30 de septiembre de 2010) y económica (a partir de 2014), y las consecuencias del terremoto (abril de 2016) en la administración. En la séptima, se examinarán los resultados de las elecciones presidenciales del 2017. Finalmente, se presentarán las situaciones poscorreístas con base en la caracterización de los sucesos político-económicos y sociales durante la administración de Lenín Moreno.

SITUACIÓN ANTES DE LA REVOLUCIÓN CIUDADANA

Hay factores a tener en cuenta para entender el proceso de inestabilidad política antes de la llegada del gobierno de Correa. De estos factores, abordaremos el estancamiento del proceso político con un pacto tradicional del sistema de partidos, y las políticas neoliberales adoptadas por los gobiernos en turno que habían traído un aumento de resistencias y

de protestas de la sociedad civil, en especial de los movimientos sociales y populares.

Estancamiento del sistema democrático

Desde el retorno a la democracia en 1979, la política ecuatoriana se ha caracterizado por los sistemas presidenciales con alta fragmentación y por la formación de coaliciones multipartidistas. Durante dos décadas había cambios de gobierno entre los principales partidos políticos nacionales y/o regionales: DP (Democracia Popular, fundado en 1977, centro-derecha); ID (Izquierda Democrática, fundado en 1978, centro-izquierda), PSC (Partido Socialcristiano, fundado en 1951, derecha) y PRE (Partido Roldosista Ecuatoriano, fundado en 1983, populista), véase Pachano (2006) (Cuadro 1), llegando a un estado caótico a finales del siglo pasado.

Cuadro 1. Elecciones presidenciales en Ecuador, 1979-2017

Año	Candidato	Partido	Primera vuelta (%)	Segunda vuelta (%)
1979	Jaime Roldós Aguilera	CFP	27.7	68.49
	Sixto Durán Ballén	PSC	23.86	31.51
1984	León Febres Cordero	PSC	27.2	51.54
	Rodrigo Borja Cevallos	ID	28.73	48.46
1988	Rodrigo Borja Cevallos	ID	24.48	54
	Abdalá Bucaram Ortiz	PRE	17.61	46
1992	Sixto Durán Ballén	PUR	31.88	57.32
	Jaime Nebot Saadi	PSC	25.03	42.68
1996	Abdalá Bucaram Ortiz	PRE	26.28	54.47
	Jaime Nebot Saadi	PSC	27.17	45.53
1998	Jamil Mahuad Witt	DP	34.91	51.16
	Álvaro Noboa Pontón	PRE	26.6	48.83

(concluye Cuadro 1)

Año	Candidato	Partido	Primera vuelta (%)	Segunda vuelta (%)
2002	Lucio Gutiérrez Balbúa	PSP, MPD, MUPP-NP	20.43	54.38
	Álvaro Noboa Pontón	PRIAN	17.37	45.62
2006	Álvaro Noboa Pontón	PRIAN	26.83	43.62
	Rafael Correa Delgado	PAIS, PS-FA	22.84	56.57
2009	Rafael Correa Delgado	PAIS, PS-FA	51.99	———
	Lucio Gutiérrez Balbúa	PSP	28.24	———
2013	Rafael Correa Delgado	PAIS, PS-FA	57.17	———
	Guillermo Lasso	CREO	22.68	———
2017	Lenín Moreno	PAIS	39.36	51.16
	Guillermo Lasso	CREO-SUMA, PARTICIPA	28.09	48.84

Fuente: Elaboración propia con base en datos del Tribunal Supremo Electoral y Tribunal Supremo Electoral.

En realidad, de acuerdo con el análisis por Andrés Mejía Acosta, en el Ecuador, en el contexto de un sistema legislativo fragmentado que ha ocasionado que ningún Ejecutivo haya tenido mayoría en el Congreso Nacional, ha funcionado el mecanismo de estas coaliciones clandestinas: "coaliciones fantasmas" *(ghost coalitions)* (Mejía Acosta, 2009). Esta formación de coaliciones multipartidistas ha sido un factor crucial no solo para asegurar la aprobación de políticas públicas, sino también para garantizar la estabilidad del gobierno electo (Basabe-Serrano, Pachano y Mejía Acosta, 2012). Sin embargo, pese a los intentos de institucionalizar la gobernabilidad, persistía la percepción de que se trataba de un país de recurrentes impasses, dificultades para la acción cooperativa, agravando el desgaste político del sistema de partidos altamente fragmentado.

Efectos negativos del neoliberalismo

Las consecuencias del modelo neoliberal es otro factor que influyó en la generación de crisis de legitimidad democrática. Durante la presidencia de Sixto Durán Ballén (1992-1996) se consolidó el modelo neoliberal en el Ecuador (Andrade A., 2009). De esta forma, un conjunto de medidas neoliberales fue asumido y aplicado por el gobierno; los principales ejes de la reforma fueron: la apertura comercial, la disminución del tamaño del Estado, los intentos de privatización, la desregulación y la flexibilización financiera. Luego este camino fue ampliado más aún por todos los gobiernos posteriores entre 1996 y 2006, aunque de forma muy particular y acentuada por el de Jamil Mahuad (1998-2000), el de Gustavo Noboa (2000-2003) y el de Lucio Gutiérrez (2003-2005). En estos regímenes fueron notables las políticas aperturistas: privatizaciones, "salvataje bancario", dolarización (Mahuad), y flexibilidad laboral (Noboa y Gutiérrez).

En este contexto, la confluencia de las masivas movilizaciones de diversos sectores opuestos a las reformas de ajuste estructural, y la profunda crisis política que venía agravándose en el país, se tradujo en una década de inestabilidad política. El resultado fue una derrota para los intentos de profundizar las propuestas neoliberales. El periodo 1997-2007 fue escenario de varias presidencias interrumpidas. En efecto, una destitución vicepresidencial en 1995, y tres derrocamientos presidenciales: Abdalá Bucaram en 1997, Jamil Mahuad en enero de 2000 y Lucio Gutiérrez en abril de 2005, por intentos de golpe militar y civil. Así, en el transcurso de diez años, el pueblo ecuatoriano tuvo un número igual de gobiernos[2] (Cuadro 1).

2 En el Cuadro 1 no se incluyen los siguientes gobiernos provisionales o presidentes interinos: Oswaldo Hurtado (1981-84), Fabián Alarcón (1997), Rosalía Arteaga (1997), Fabián Alarcón (1997-2000), Junta de Salvación Nacional (civil-militar, 2000), Ricardo Noboa (2000-2003) y Alfredo Palacio (2005-2007).

Con estos antecedentes, apoyado por movimientos sociales y sectores de izquierda, Rafael Correa asumió la presidencia en 2007, apelando a un discurso marcadamente antineoliberal y nacionalista, en medio de enormes expectativas de cambio.

CAMPAÑAS ELECTORALES Y PLEBISCITARIAS: CONSOLIDACIÓN DE LA BASE ADMINISTRATIVA

Rafael Correa carecía de experiencia política profesional y era considerado un *outsider* en la política nacional (Lucas, 2007). Cuando era profesor de economía en una universidad privada de Quito, fue nombrado ministro de Economía y Finanzas en el gobierno de Alfredo Palacio. Correa obtuvo popularidad al renunciar a su cargo en razón de sus discrepancias con el presidente sobre el manejo de la economía nacional, en especial sobre la política energética y de las relaciones con organismos financieros internacionales, la renegociación de la deuda externa y un modelo socialista cercano al de la Revolución Bolivariana de Venezuela.

A inicios de 2006, para la campaña presidencial, Rafael Correa fundó el movimiento Alianza PAIS (Patria Altiva i Soberana) con otros políticos y amigos.[3] Durante la campaña, Correa propuso una Asamblea Constituyente que redactara una nueva Constitución. Como estrategia legislativa, Alianza PAIS no presentó ningún candidato para el Congreso Nacional, cuando Correa había declarado que se requeriría un referéndum para la elaboración de la nueva Carta Magna.

Una de las estrategias más notables del gobierno para mantener y fortalecer la legitimidad popular fueron las campañas electorales y plebiscitarias. Este tipo de gobernanza incluía las técnicas de "campañas permanentes" *(permanent campaign),* como lo señalan Conaghan y de

3 La organización política Movimiento Alianza PAIS fue lanzada formalmente en Quito el 19 de febrero de 2006, y surgió como una coalición política que estuvo formada por más de 30 organizaciones políticas de la sociedad civil y de la izquierda ecuatoriana. Sobre Alianza PAIS, véase, entre otros, Alianza PAIS (2006), Barragán y García (2013), Hernández y Buendía (2011), Larrea (2008).

la Torre (Conaghan y de la Torre, 2008). Según ellos, la presidencia de Correa era plebiscitaria y de tipo personalista en el sentido de que había tenido que ganar elecciones y se había basado en la comunicación directa entre el presidente y los electores.

Aquí intentaremos explorar las tendencias y características de los siete procesos electorales. En las campañas electorales, los candidatos cuentan con expertos de relaciones públicas; el consejero máximo en las campañas de Correa era Vinicio Alvarado, experto en relaciones públicas y medios de comunicación. De esta manera, Correa realizó una mezcla (híbrida) de la lógica de técnicas nuevas, postmodernas, con los estilos tradicionales de populismo (creación de masas en busca de redentor). Se apelaba a las retóricas antioligárquicas y populares (De la Torre, 2010, 2013; Montúfar 2013). Igual que algunos otros candidatos, para atraer la atención de los votantes, Correa utilizaba también los discursos y tácticas populistas que dividen a la sociedad en dos terrenos antagónicos, junto con las propuestas de reforma estructural. Durante las campañas, Correa criticaba la partidocracia y el neoliberalismo, planteando una plataforma de compromisos para realizar la Revolución Ciudadana: reescribir la Constitución para refundar las estructuras del Estado, transformar los sistemas económicos y políticos, y construir un nuevo orden social.[4]

Elecciones presidenciales de 2006

Las elecciones presidenciales de 2006 se realizaron mediante dos vueltas electorales. La primera vuelta se dio en octubre, y Correa quedó en segundo lugar (22.84 por ciento) frente al primer finalista Álvaro Noboa (26.83 por ciento) (Cuadro 2). En la segunda vuelta, de noviembre, Correa triunfó con la obtención de una notable mayoría: 56.67

4 De la Torre (2013) enfoca el estilo de la política que hace Correa con el término analítico "tecnopopulismo".

por ciento de votos válidos, frente a 43.33 por ciento obtenido por Noboa. Desde el retorno a la democracia en 1979, Correa ha sido el tercer presidente en ganar la presidencia luego de haber perdido la primera vuelta.[5]

Cuadro 2. Elección presidencial en Ecuador, 2006. Primera vuelta

Candidato	Partido	Porcentaje (%)	Votos
Álvaro Noboa	PRIAN	26.83	1 464 251
Rafael Correa	PAIS /FS-FA	22.84	1 246 333
Gilmar Gutiérrez	PSP	17.42	950 895
León Roldós	ID/RED	14.84	809 754
Cynthia Viteri	PSC	9.63	525 728
Luis Macas	MUPP-NP	2.19	119 577
Fernando Rosero	PRE	2.08	113 323
Marco Proaño	MRD	1.42	77 655
Luis Villacís	MPD	1.33	72 762
Jaime Damerval	CFP	0.46	25 284
Marcelo Larrea	ATR	0.43	23 233
Lenín Torres	MRPP	0.28	15 357
Carlos Sagnay	INA	0.25	13 455
Total		100.00	5 457 607

Fuente: Elaboración propia con base en datos del Tribunal Supremo Electoral.

Correa llegó a la presidencia en enero de 2007, a la cabeza de la Revolución Ciudadana, con la consigna de defender "la dignidad de la nación y su soberanía". Entonces, la recuperación de la soberanía y de la "patria", se ha configurado como la piedra angular del discurso oficial.

5 Hay dos casos antecedentes: León Febres Cordero en 1984, y Abdalá Bucaram Ortiz en 1996 (Véase Cuadro 1).

Consulta sobre la convocatoria a la Asamblea Constituyente en 2007

Como prometió durante la campaña, el presidente Correa promulgó, como primer decreto, la convocatoria al referéndum sobre la realización de la Asamblea Constituyente, sin presentar por su movimiento candidatos a diputados al Congreso Nacional. En abril de 2007, al realizar la consulta sobre la convocatoria a una Asamblea Constituyente, recibió el apoyo de más de 80 por ciento de la población. Luego se convocó a elecciones para elegir a los representantes nacionales y seccionales que conformarían la Asamblea. El 30 de noviembre la Asamblea Constituyente se instaló en Ciudad Alfaro, en el cantón Montecristi, y como consecuencia el Congreso Nacional fue cesado en sus funciones mientras se elaboraba una Constitución nueva. Los resultados oficiales mostraron una muy amplia ventaja del partido oficialista Alianza PAIS, que logró obtener 80 de 130 escaños, muy por encima que otros partidos de oposición.

Referéndum Constitucional en 2008

Terminado el proyecto de Constitución, fue sometido a referéndum constitucional el 28 de septiembre de 2008, y aprobada la nueva Constitución con 63.93 por ciento de votos favorables. En octubre de ese año se publicó la nueva Carta Magna en reemplazo de la Constitución de 1998. La Asamblea Constituyente incluiría, con obviedad, la reelección presidencial, pero dado su contexto, instituiría también la prohibición de bases extranjeras con propósitos militares en el territorio nacional; así mismo, destacaba la diversa composición étnica de la población y reconocía al Estado como "plurinacional e intercultural", a la vez que determinaba como titular de los recursos naturales al Estado.[6]

6 La Constitución de 2008 tiene 444 artículos. En buena parte recoge instituciones y derechos que constaban en la Constitución de 1998, aunque en general presenta una serie de innovaciones importantes: el rol del Estado en la economía; los nuevos dere-

Elecciones presidenciales de 2009

Para el 2009 fueron convocadas a elecciones todos los cargos, desde presidente hasta alcaldes, según lo previsto en la sección de "Régimen de Transición" de la nueva Constitución. En abril de 2009 Correa ganó la elección presidencial con 51.99 por ciento de los votos válidos. Correa fue reelecto presidente de la República, para un segundo mandato, con un amplio apoyo legislativo (59 de los 124 asambleístas), y el triunfo a nivel local de varias alcaldías y prefecturas. La contienda electoral se produjo sin sorpresas, ya que Correa fue el favorito durante el trascurso de la etapa preelectoral. La oposición apoyó a Lucio Gutiérrez, quien quedó segundo, obteniendo el 28.24 por ciento de los votos (Cuadro 3).

Cuadro 3. Elección presidencial en Ecuador, 2009. Primera vuelta

Candidato	Partido	Porcentaje (%)	Votos
Rafael Correa	PAIS	51.99	3 586 439
Lucio Gutiérrez	PSP	28.24	1 947 830
Álvaro Noboa	PRIAN	11.41	786 718
Martha Roldós	RED/MIPD	4.33	298 765
Carlos Sagnay	MTM	1.57	108 079
Melba Jácome	MTF	1.35	93 146
Diego Delgado	MITS	0.63	43 221
Marco Proaño	MIJS	0.49	33 714
Total			6 897 12

Fuente: Elaboración propia con base en datos del Tribunal Supremo Electoral.

chos y garantías; la plurinacionalidad; las nuevas funciones del Estado (participación y control social y la función electoral), etcétera. En la nueva Constitución el Estado quedó conformado por 5 funciones: Ejecutiva, Legislativa, Judicial, Electoral y Transparencia.

Desde el retorno al orden democrático en 1979, la victoria de Correa fue la primera vez en el Ecuador en que un candidato ganó con un porcentaje suficientemente alto de votos para evitar la segunda vuelta electoral (Cuadro 1). Según la Constitución ecuatoriana, para hacerlo, un candidato debe ganar con más de 50 por ciento de votos, u obtener por lo menos 40 por ciento de votos y sobrepasar a su inmediato seguidor por más de 10 puntos.[7] Durante casi tres décadas, en la primera vuelta, ningún candidato había obtenido más del 25 por ciento de votos.

De esta manera, el segundo período presidencial de Correa inició el 10 de agosto del 2009 y concluyó el 24 de mayo del 2013.

Referéndum constitucional y consulta popular en 2011

El 7 de mayo de 2011 se desarrolló el referéndum-consulta popular que planteaba un total de diez preguntas. Las cinco primeras (referéndum) eran sobre enmiendas a la Constitución; las restantes decidían sobre el sistema judicial, seguridad, el medio ambiente, la banca y los medios de comunicación. El Sí alcanzó el 53.1 por ciento de votos válidos, frente a 46.9 por ciento del No. Se ratificó la victoria del Sí en todas las preguntas a nivel nacional.

Elecciones presidenciales de 2013

El presidente Correa gozó de una relativamente alta popularidad luego de la Crisis Política del 30 de septiembre del 2010 (Cuadro 4). En consecuencia, la candidatura de Correa estaba asegurada, ya que la nueva Constitución permitía la reelección inmediata, por una sola ocasión, sin contar para ello las elecciones previas a la aprobación de esa Carta Magna.

7 Artículo 143 de la Constitución de 2008.

Cuadro 4. Aprobación del presidente Correa 2007-2017. Porcentaje (%)

Año	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Aprobación	68	63	51	51	55	58
Desaprobación	29	31	42	42	36	39

Año	2013	2014	2015	2015	2016	2016	2017
			jun	dic	may	dic	may
Aprobación	62	61	46	41	35	42	62
Desaprobación	35	35	45	51	58	52	36

Fuente: Cedatos.

Correa fue electo presidente por tercera vez en las elecciones presidenciales de 2013. En la primera vuelta, en febrero, ganó con 57.17 por ciento de votos válidos, razón por la cual no fue necesaria una segunda vuelta, quedando Guillermo Lasso, candidato de la alianza Creo-SUMA, en segunda posición, con 22.68 por ciento de los votos (Cuadro 5).

Cuadro 5. Elección presidencial en Ecuador, 2013. Primera vuelta

Candidato	Partido	Porcentaje (%)	Votos
Rafael Correa	PAIS	57.17	4 918 482
Guillermo Lasso	CREO	22.68	1 951 102
Lucio Gutiérrez	PSP	6.73	578 875
Mauricio Rodas	SUMA	3.90	335 532
Alvaro Noboa	PRIAN	3.72	319 956
Alberto Acosta	MPD/MUPP	3.26	280 539
Norman Wray	Ruptura	1.31	112 525
Nelson Zavala	PRE	1.23	105 592
Total			8 602 603

Fuente: Elaboración propia con base en datos del Tribunal Supremo Electoral.

Correa se convirtió en el primer presidente en la historia del país en ser reelecto dos veces de forma consecutiva, además de triunfar nuevamente sin necesidad de ir a una segunda vuelta (Cuadro 1). Alianza PAIS obtuvo 100 de 137 curules en la Asamblea Nacional, la primera vez en la historia que un partido obtiene mayoría absoluta en la función legislativa. Al mismo tiempo, Correa obtuvo el mayor triunfo a nivel provincial en la historia, al perder en solamente una provincia en la primera vuelta.[8] Los partidos tradicionales parecían debilitarse frente a la Alianza PAIS que se consolidaba nacionalmente, con apoyo en 23 de las 24 provincias.

Era el momento de la victoria para la Alianza PAIS. Un año después en las elecciones seccionales de febrero de 2014, desde el punto de vista regional, aunque obtuvo la mayoría de las prefecturas del país, las principales derrotas de la Alianza PAIS ocurrieron en las ciudades de Quito y Cuenca, que previamente se encontraban en sus manos.[9] En Guayaquil, la candidata de la Alianza PAIS, aunque ganó un buen porcentaje de votos, no logró vencer al alcalde Jaime Nebot, quien gobernaba la ciudad desde el año 2000 con alta popularidad.[10]

Con todo, Correa había ganado tres elecciones presidenciales consecutivas: 2006, 2009 y 2013, y en cada una obtuvo alta aprobación popular (por encima de 51 por ciento), derrotando a los políticos más representativos de la derecha, o del populismo, como Alvaro Noboa, Lucio Gutiérrez y Guillermo Lasso, respectivamente. Así, Correa inició su nuevo período presidencial el 24 de mayo de 2013, el cual culminaría en mayo de 2017.

---

8 Lucio Gutiérrez ganó con 48 por ciento de votos en la provincia de Napo, su base electoral amazónica, aunque quedó en el tercer lugar a nivel nacional.

9 En Quito Mauricio Rodas obtuvo 58.7 por ciento de la preferencia de voto, mientras que Augusto Barrera, de Alianza PAIS, obtuvo 39.5 por ciento; en Cuenca, Marcelo Cabrera consiguió 50.6 por ciento de votos frente al alcalde Paúl Granda, con 44.9 por ciento.

10 En Guayaquil, el alcalde Nebot obtuvo 60.2 por ciento de la preferencia de votos, frente a 38.1 por ciento de Viviana Bonilla, de Alianza PAIS.

ASCENSO Y DESARROLLO DE LA REVOLUCIÓN CIUDADANA: SUS PRINCIPALES AGENDAS

Dentro de esta perspectiva, para comprender el significado del gobierno de Correa, haremos una breve revisión y síntesis de los principales programas y medidas de carácter estructural encarnados en el proceso de cambio, conocido oficialmente como Revolución Ciudadana, bajo la ideología del Socialismo del Siglo XXI.[11]

La Revolución Ciudadana que propuso la Alianza PAIS fue ampliamente legitimada en las urnas. Según la propuesta del Plan de Gobierno de Alianza PAIS, 2007-2011, los lineamientos de la administración de Correa fueron compuestos por cinco ejes, basados en cinco líneas de acción para la transformación radical del Ecuador (Alianza PAIS, 2006). Veamos las principales características de cada punto:

1. Revolución constitucional y democrática: la realización de una Asamblea Constituyente que genere un nuevo texto constitucional para construir una democracia activa, radical y deliberativa orientada a consolidar y garantizar los derechos civiles, políticos, sociales y colectivos. Proporcionar un modelo participativo a través del cual todos los ciudadanos y las ciudadanas puedan ejercer el poder, formar parte de la toma de decisiones públicas y controlar la actuación de sus representantes políticos.
2. Revolución ética: combate frontal a la corrupción.
3. Revolución económica y productiva: empleo, política rural y agropecuaria, redistribución de la tierra, deuda externa, desarrollo sostenible.
4. Revolución educativa y de salud: educación, salud, migración.

11 Socialismo del Siglo XXI es un término ideado inicialmente por el economista y sociólogo alemán Heinz Dieterich a partir de 1996, y difundido por Chávez desde enero de 2005, en ese entonces desde el V Foro Social Mundial. Los países que lo defienden son Venezuela, Nicaragua, Ecuador y Bolivia.

5. Revolución por la dignidad, la soberanía y la integración latinoamericana: *a)* Apoyo a un nuevo orden económico, social, político, ecológico y cultural en el mundo, *b)* Relaciones soberanas con los organismos multilaterales, y *c)* Una verdadera integración latinoamericana.

Con la idea de cinco revoluciones, que se suponía era un proceso en construcción, el gobierno de Correa propuso la salida del neoliberalismo y el retorno del Estado. En realidad, procuró recuperar el papel central del Estado en la planificación con la creación de la Senplades (Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo), en lugar del Conam (Consejo Nacional de Modernización). También procuró recuperar la soberanía nacional en sectores estratégicos, mediante la generación y fortalecimiento de empresas públicas (petróleo, minería, servicios públicos, etcétera) y mixtas (públicas-privadas o públicas integradas con dos o más Estados nacionales).

En suma, el Estado fuerte tendría las siguientes funciones: *a)* La renegociación de contratos con empresas transnacionales (especialmente la explotación de petróleo), aumentando la participación estatal y los aportes de esta renta al presupuesto nacional. *b)* Reducción del peso de la deuda externa en el presupuesto público y aumento del gasto social (esto supuso el análisis y revisión de aquella deuda considerada ilegítima, su judicialización y renegociación). Para realizar estos objetivos, se pusieron en marcha reformas al sistema político y económico, el gobierno intentó varias medidas con base en lo que se había definido en la nueva Constitución: reforzamiento de los poderes del Ejecutivo, concentrando el poder en el presidente.

Dentro del Plan Nacional para el Buen Vivir 2009-2013, se estableció un modelo de desarrollo que impulsara una estrategia económica inclusiva, sostenible y democrática. Esta concepción del Buen Vivir tiene como nuevo eje de desarrollo el fortalecimiento de la sociedad con relación a la naturaleza. De hecho, la Constitución de 2008 estableció

un nuevo patrón de relaciones entre Estado, mercado, sociedad y naturaleza. Además, se visualizó al ser humano como el centro del desarrollo y se señala que el propósito final es alcanzar el Buen Vivir o *Sumak Kawsay* (Senplades, 2009: 29-50).[12]

Seis años más tarde, en el Programa de Gobierno 2013-2017 (35 propuestas para el Socialismo del Buen Vivir), con el fin de "gobernar para profundizar el cambio", se señaló que "La Revolución Ciudadana construye un proceso de cambio radical para crear el socialismo del Buen Vivir o Sumak Kawsay, una sociedad incluyente, solidaria y justa" (Alianza PAIS, 2012: 13). Además de los cinco ejes de revolución en el plan anterior, se incluyen más revoluciones, tales como: revolución agraria, revolución social, revolución cultural, revolución ecológica, revolución urbana, etcétera. En la misma dirección, el Plan Nacional para el Buen Vivir 2013-2017 estableció seis revoluciones que buscan lograr la plena satisfacción de las necesidades de los ecuatorianos: la revolución en la equidad, la revolución en el desarrollo integral, la revolución cultural, la revolución urbana, la revolución agraria y la revolución del conocimiento.

En el documento, como logros de los primeros cinco años, se mencionan:

> Hemos contribuido al fortalecimiento de la UNASUR (Unión de Naciones Suramericanas), de la ALBA (Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América) y a la creación de la CELAC (Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños). Hemos aportado significativamente al diseño de un nuevo orden monetario y financiero regional, que tiene como punto de partida la creación del Banco del Sur. Se ha creado el Fondo Común de

12 Buen Vivir es un concepto que viene de las palabras indígenas *Sumak Kawsay* (en *quichua*) que significan vida en plenitud, en armonía y equilibrio con la naturaleza y en comunidad. Representa un modelo de vida distinto al que se ha propugnado desde la tradición hegemónica occidental. La Constitución ecuatoriana incorpora los "principios del buen vivir" o *Sumak Kawsay* en sus artículos 275 a 278 (Título VI: Régimen de Desarrollo). Con estos antecedentes, Alianza PAIS explicaba en su programa que el Buen Vivir significa la satisfacción de las necesidades. Sobre el tema, véase, entre otros, Senplades (2010).

> Reservas del Sur. El Sucre (Sistema Único de Compensaciones Regionales) es ya una realidad; entre 2010 y 2012 se han realizado transferencias por aproximadamente US $ 851 millones […] Somos un pueblo de paz. Con la recuperación de la base militar estadounidense en Manta, ejercimos nuestra soberanía en todo el territorio del país. Nunca más tendremos bases militares extranjeras en territorio ecuatoriano. Así como fuimos firmes para defender nuestra soberanía, no permitimos que el BM (Banco Mundial) o el FMI (Fondo Monetario Internacional) nos entreguen recetas para obligarnos a cumplir condiciones… (Alianza PAIS, 2012: 19) La desigualdad por ingresos medida por el coeficiente de Gini ha caído en 7 puntos desde que asumimos el gobierno […] Por primera vez en la historia del país, la pobreza extrema por ingresos llegó a un dígito (9 por ciento) en junio de 2012 […] Se incrementó el salario mínimo mensualizado, de 187 dólares en diciembre de 2006 a 341 dólares en septiembre de 2012… (Alianza PAIS, 2012: 22) La revolución educativa es ya una realidad. Hemos incrementado el acceso a la educación en todos sus niveles. El acceso gratuito a la educación superior ha permitido que las personas más pobres, los pueblos indígenas y los afroecuatorianos dupliquen su porcentaje de matrícula en las universidades… (Alianza PAIS, 2012: 23) La construcción de una obra pública inmensa, de grandes inversiones sociales para el bien común. (Alianza PAIS, 2012: 24)

EL GOBIERNO Y LA SOCIEDAD CIVIL

Han llamado mucha la atención las complejas relaciones del gobierno de Correa con la sociedad civil.[13] Al respecto, trataremos aquí dos aspectos: las relaciones con los movimientos sociales, sobre todo con el movimiento indígena; y las relaciones con los medios de comunicación.

13 Sobre el tema, véase, entre otros, Becker (2012; 2014), De la Torre (2012), Lalander y Ospina Peralta (2012), Martínez Abarca (2011), Ortiz Lemos (2013), Ortiz Lemos (2014), Ospina Peralta (2009).

Relaciones con los movimientos sociales

El surgimiento de Rafael Correa generó un ambiente favorable para la movilización de los organismos de la sociedad civil en general, por lo menos durante la campaña electoral. Esto gracias a intensas negociaciones que consideraron la posibilidad de una alianza, pese a los resultados adversos de la alianza con Lucio Gutiérrez. La noción de "ciudadanía" jugó un papel central que logró articular varias demandas de las organizaciones sociales. Sin embargo, Correa mantuvo cierta distancia, no sólo con los partidos políticos tradicionales sino también con movimientos y organizaciones sociales. Por su parte, los movimientos sociales, especialmente aquel de carácter indígena, a pesar de sus coincidencias con el régimen, mostraron desencuentros o posturas dudosas con los planteamientos del gobierno. Luego de la aprobación de la Constitución en 2008, la Conaie (Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador), la organización más poderosa del movimiento indígena, y el gobierno fueron distanciándose políticamente hasta el punto en que las organizaciones indígenas se declararon abiertamente en oposición al gobierno.

Los conflictos del gobierno con el movimiento indígena se generaron, sobre todo, debido a las diferentes visiones sobre la explotación de los recursos naturales. El gobierno ha dado prioridad a la minería y el petróleo, los cuales proporcionarán los medios fiscales para la inversión social y para combatir la pobreza. Ante esta idea, pueblos indígenas y ecologistas buscan formas alternativas de desarrollo que no estén basadas en la explotación de los recursos naturales no renovables, y han criticado el desarrollismo extractivista en los planes económicos del régimen.

Los conflictos con el movimiento indígena también fueron provocados porque el gobierno transfirió el control de la educación bilingüe intercultural, de las manos de las organizaciones indígenas al Estado. En febrero de 2009, mediante decreto ejecutivo 1585, el gobierno suprimió la autonomía política de la cual gozaba la DINEIB (Dirección Nacio-

nal de Educación Intercultural Bilingüe). También fue suprimida la mayoría que las organizaciones que había en el directorio del Codenpe (Consejo de Desarrollo de las Nacionalidades y Pueblos del Ecuador). La estrategia de Correa era establecer relaciones directas con las bases indígenas para aislar a la Conaie.

Como mecanismo de control de la participación ciudadana, el concepto de "organización" dejó de ser un elemento legítimo en el discurso oficial y se procuró reemplazarlo por una ambigua noción de lo "ciudadano". Así, el gobierno priorizó "ciudadanía" como sujeto legítimo de participación, por sobre las organizaciones sociales, y rechazó las movilizaciones sociales críticas al régimen. A través del clientelismo y cooptación, el gobierno intentó segmentar a la sociedad civil y disciplinar a los movimientos sociales.

Otra de las estrategias utilizadas para contrarrestar la crítica de los movimientos sociales consistía en la creación de "organizaciones sociales oficiales" encargadas de respaldar al régimen. En realidad, no todos los indígenas estaban en la oposición. El gobierno apostaba por el apoyo de otras organizaciones indígenas o campesinas como la FENOCIN (Confederación Nacional de Organizaciones Campesinas, Indígenas y Negras) y el FEINE (Consejo de Pueblos y Organizaciones Indígenas Evangélicas del Ecuador). Habían algunos dirigentes que se mantenían más cercanos al gobierno. Por ejemplo, Carlos Viteri, exdirigente de la OPIP (Organización de Pueblos Indígenas de Pastaza), fue nombrado director ejecutivo del Fondo de Ecodesarrollo de la Región Amazónica, y Pedro de la Cruz (expresidente de la FENOCIN) se convirtió en uno de los asambleístas nacionales más cercanos a Correa dentro de la Alianza PAIS. Además, había organizaciones sociales en alianza con Alianza PAIS, como la FEI (Federación Ecuatoriana de Indios) y la FENACLE (Federación Nacional de Trabajadores, Agroindustriales, Campesinos e Indígenas Libres del Ecuador).

Por otra parte, la Asamblea Constituyente creó una estructura de oportunidad política favorable para los organismos de la sociedad

civil, entre ellos el movimiento afroecuatoriano y el del pueblo montubio.[14] Sobre todo, el movimiento afroecuatoriano aprovechó más tal oportunidad.[15] La designación del poeta Antonio Preciado como ministro de cultura fue una muestra de las estrategias de participación de los afroecuatorianos en el gobierno. Correa nombró a la exasambleísta constituyente Alexandra Ocles como la segunda ministra de la Secretaría de Pueblos y Participación Ciudadana, y a Roberto Cuero Valencia como gobernador de la provincia de Guayas. De esta manera, durante el gobierno de Correa se dieron importantes avances en la política pública para afroecuatorianos, e incluso se abrieron pequeños pero significativos espacios de participación política.

La estrategia de Correa se concentró en debilitar y cooptar a los movimientos sociales. Mientras se fortalecía la política pública para indígenas, afroecuatorianos y sectores populares, la movilización social de los actores de la sociedad civil entró en una fase de estancamiento.[16]

Control de medios de comunicación

Una vez debilitadas las organizaciones sociales e indígenas, este vacío fue ocupado por otros actores, como los medios de comunicación que

14 En la Constitución de 2008 (art. 56) se reconocen los derechos del pueblo montubio (forma reconocida en por la RAE para designar al campesino de la costa ecuatoriana). Es un grupo étnico que se autodefinió como tal en 2001, y ocupan los sectores rurales de provincias costaneras, como Guayas, Manabí, Los Ríos y el Oro. Según el censo de población de 2010, los montubios representaban 7.4 por ciento de la población nacional.

15 Según el censo de población de 2010, los afroecuatorianos, negros y mulatos representaban 7.2 por ciento de la población nacional. A nivel nacional, la Codae (Corporación de Desarrollo Afroecuatoriano del Ecuador), creada en junio de 2005, ha sido la organización gubernamental adscrita a la Presidencia de la República para el desarrollo de los pueblos afroecuatorianos. Se puso en marcha la elaboración del "Anteproyecto de Ley Orgánica de Acciones Afirmativas, Reparaciones y Derechos Colectivos del Pueblo Afroecuatoriano".

16 Mientras ejercía políticas de cooptación o de cooperación, el gobierno de Correa se ha enfrentado con algunos otros líderes de movimientos sociales, sobre todo indígenas y ambientalistas, intentando reprimir, criminalizar y aun arrestar a ciertos miembros, bajo el pretexto de actos subversivos o terroristas.

asumieron la conducción política de la oposición. Esto creó un clima de enfrentamiento con el Estado.

El estilo personalista y confrontacional del presidente Correa marcó el ímpetu de un líder que no acepta críticas. En efecto, al contrario de sus antecesores, Correa tuvo un discurso crítico y muchas veces descalificador respecto de los medios privados. Sus constantes ataques a los medios de comunicación, a través de sus enlaces radiales sabatinos y de sanciones administrativas basadas en la Ley de Comunicación, fueron considerados como una muestra de su voluntad para suprimir la libertad de prensa y la de expresión (Kitzberger, 2016, Punín Larrea, 2011, Ramos, 2010).

El gobierno de Correa trató de controlar medios públicos mediante la incautación del periódico *El Telégrafo* y de otros diarios y revistas. Se sumó la creación del canal Ecuador TV, la Radio Pública, agencia de noticias estatal El Ciudadano y la ANDES (Agencia Ecuatoriana de Noticias). En total, el Estado pasó a controlar en sus manos a más de 15 medios de comunicación.[17]

La tensión entre medios privados y el gobierno alcanzó su clímax en 2009, en torno a la citada Ley de Comunicación. En este debate se jugaban aspectos cruciales para el mejoramiento del periodismo. Los ataques a la libertad de expresión se observaron no sólo en el control del gobierno sobre la prensa, sino también en sus respuestas a la protesta social.[18]

17 Al respecto, el caso de *El Universo* fue relevante, y es el proceso judicial que llamó la atención internacional, debido al presunto ataque contra el principio de la libertad de expresión. El motivo de la demanda fue un artículo de opinión publicado en el diario en febrero de 2011. Se trataron los hechos de la revuelta policial del 30 de septiembre de 2010 en contra del presidente Correa. El gobierno acusó a los medios de comunicación por haber distorsionado la información.

18 Según el informe de Latinobarómetro, "el país con más autocensura para criticar es Ecuador, donde sólo el 34 por ciento dice que hay libertad para hacerlo siempre y casi siempre" (Corporación Latinobarómetro 2016: 29).

AVANCES Y LOGROS DE LA REVOLUCIÓN CIUDADANA

Aprobación presidencial

El presidente Correa, apoyado en estrategias de "campañas permanentes", gobernó con índices de aceptación relativamente altos. Este hecho tuvo relación con la inversión pública proporcionada por los recursos petroleros, como consecuencia de sus altos precios internacionales. En realidad, eran los más altos precios de todo el período democrático desde 1979. Durante el primer boom petrolero (1973-1982), el país recibió 203 dólares por habitante, y durante el segundo (2007-2014), el precio subió a 353 dólares, un aumento de 74 por ciento. Con estos recursos, la agenda del gobierno de la Revolución Ciudadana puso más énfasis en sectores sociales que previamente habían sido relegados.

Según una encuesta de la empresa Cedatos (Centro de Estudios y Datos), a diciembre de 2013, el 65 por ciento de las personas consultadas aprobaba la gestión de Correa. Dicha medición fue superada solamente por la obtenida por el propio presidente en 2007, cuando iniciaba su primer período con 73 por ciento de aceptación, "el índice más alto de toda la historia". Según la misma fuente, a agosto de 2014, la gestión de Correa se mantenía en 61 por ciento. Sin embargo, a partir de 2015 su popularidad empezó a bajar, y en mayo de 2016 se situó en 35 por ciento, casi la mitad del 2007, pero recuperándose hasta alcanzar 68 por ciento al terminar su mandato en mayo de 2017 (Cuadro 5).

De acuerdo al sondeo de opinión de la Cedatos, de mayo de 2016, 77 por ciento de los encuestados señalaron que la dirección de la economía del país "es incorrecta" y 19 por ciento, la calificó de "correcta". El 69 por ciento consideraba que el país "va por mal camino". Asimismo, 71 por ciento dijo que "la situación del empleo ha empeorado", mientras 22 por ciento indicó que "sigue igual", y un 5 por ciento dijo que "el empleo ha mejorado". La encuesta reveló que 84 por ciento de los ecuatorianos pensaba que el país necesitaba cam-

biar, especialmente en asuntos económicos (*El Comercio,* 23 de mayo de 2016).

El informe de la Corporación Latinobarómetro señala una tendencia similar (Corporación Latinobarómetro, 2016). Desde la llegada al poder en 2007 hasta 2013 la aceptación de Correa ha sido alta, en comparación con el período hasta el 2007 (Cuadro 6). De igual manera, según un informe de la encuestadora Opinión Pública Ecuador, Correa comenzó su gestión en 2007, con 73 por ciento de aprobación, "el índice más alto de toda la historia", y la finalizó en mayo de 2017 con 62 por ciento de calificación positiva.

Cuadro 6. Aprobación al gobierno en turno en Ecuador 2002-2016. Porcentaje (%)

2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
30	27	20	24	23	74	66

2009	2010	2011	2013	2015	2016
59	58	64	73	50	40

Fuente: Corporación Latinobarómetro (2016), p. 36.

Logros de la Revolución Ciudadana

El gobierno de Correa publicó un documento titulado *5 años de la Revolución Ciudadana: 100 logros de la Revolución Ciudadana,* que informa sobre los resultados de sus políticas socioeconómicas (Senplades, 2012). "Los logros son muchos. La inequidad, el desempleo y la pobreza disminuyen; se construyen más hospitales y carreteras; miles de niños y niñas dejan las calles para ingresar a las escuelas. *100 logros de la Revolución Ciudadana* es una recopilación de los resultados más significativos conseguidos por el Gobierno Nacional y el pueblo ecuatoriano, durante el período 2007-2012" (Senplades, 2012: 2).

El alto precio del petróleo, la principal fuente de ingresos, permitió mantener una fuerte inversión social y en infraestructura. Esta agenda social fue una constante del gobierno de Correa. Algunos de sus aspectos son:

1. Coyuntura económica. El Cuadro 7 muestra la tendencia de los indicadores económicos principales antes y durante el gobierno de Correa.

Cuadro 7. Indicadores económicos de Ecuador. PIB e Inflación, 2000-2016

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Crecimiento del PIB (%)	1.1	4.0	4.1	2.7	8.2	5.3	4.4
Inflación, precios al consumidor (% anual)	96.1	37.7	12.5	8	2.7	2.4	3.0

2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
2.2	6.4	0.6	3.5	7.9	5.6	4.9	4.0	0.2	-2
3.3	8.8	4.3	3.3	5.4	4.2	2.7	3.7	3.4	1.3

Fuente: Crecimiento del PIB 2000-06: Banco Mundial; crecimiento del PIB 2007-16: CEPAL (2016) *Balance Preliminar de las Economías de América Latina y el Caribe*; Inflación: Banco Central del Ecuador, *Información Estadística Mensual*.

Uno de los aspectos más significativos de la Revolución Ciudadana fue la estabilidad y el crecimiento económico. A pesar de la crisis del capitalismo mundial, el PIB (Producto Interno Bruto) creció, en promedio 3.9 por ciento entre 2007 y 2015, comparado con 2.9 por ciento de América Latina en conjunto, de acuerdo con el balance presentado por la CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) en diciembre de 2015. Eso le ha permitido al gobierno destinar el 9.0 por ciento de su PIB a inversión pública. Sin embargo, azotada por la caída del precio del petróleo y la apreciación del dólar, la tasa de crecimiento del PIB disminuyó a 0.2 por ciento en 2015; más aún, en 2016 registró un valor negativo (-2.0 por ciento), que es la mayor caída desde 2007.

Por otra parte, Ecuador mantuvo bajos índices de inflación. En 2008 registró una inflación anual de 8.8 por ciento, pero luego bajó hasta llegar al nivel de 1.3 por ciento, en 2016.

2. Reducción de la pobreza y la desigualdad. El gobierno de Correa dió atención a incrementar el gasto social, con el fin de disminuir la pobreza y la desigualdad económica. De acuerdo con el INEC (Instituto Nacional de Estadística y Censos) en su encuesta nacional de 2016, en diciembre de 2007, el porcentaje de personas pobres por ingreso a nivel nacional era de 36.7 por ciento, cifra que descendió hasta llegar a 22.9 por ciento, en diciembre de 2016; esto implica y revela que más de un millón de ecuatorianos superaron la pobreza. En el caso de la pobreza extrema, registró un descenso de cerca de ocho puntos porcentuales, desde 16.5 por ciento en diciembre de 2007 al 8.7 por ciento, en diciembre de 2016 (INEC, 2016: 8).

Durante el mismo período, la pobreza urbana y la rural por ingresos experimentaron un descenso significativo. La pobreza urbana experimentó una baja del 24.3 por ciento al 15.7 por ciento, mientras que la rural se desplomó de 61.3 a 38.2 por ciento, evidenciando que cada vez habían menos pobres en las ciudades y en el campo (INEC, 2016: 9, 12), aunque en las zonas rurales todavía 40 por ciento de la población vivía en condiciones de pobreza.

Fue notable el crecimiento del nivel de vida de los ecuatorianos. La relación del ingreso promedio del 10 por ciento más rico con relación al 10 por ciento más pobre, en número de veces, bajó 42 a 25, acortando la brecha entre quienes reciben más ingreso y los que perciben menos. En realidad, Ecuador es uno de los países que más redujo la desigualdad en América Latina entre 2007 y 2016. Su coeficiente de Gini a nivel nacional bajó en 8.5 puntos (desde 0.551 hasta 0.466) (INEC, 2016: 14), mientras entre 2007 y 2013 América Latina en conjunto lo redujo apenas dos puntos (0.52 al 0.50).

3. Desempleo, seguridad social y salud. El desempleo se ha reducido al nivel más bajo de la historia del país, en torno al 5 por ciento. Pese a las dificultades económicas, las cifras de desempleo fue motivo de orgullo para el gobierno ecuatoriano tras poseer la tasa más baja de Sudamé-

rica con 5.2 por ciento en 2016, por debajo de Perú, Chile y Uruguay, según datos del INEC (2017: 14).

Del mismo modo, el número de personas afiliadas al seguro social se incrementó de manera significativa. En 2015, el IESS (Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social) reportó 3 145 015 afiliados al Seguro General Obligatorio, en comparación con los 3 123 467 de 2014 y los 2 951 639 de 2013.

El gobierno dió atención prioritaria a la salud, teniendo como objetivo para el 2016 que el país alcanzase el estándar recomendado por la OMS (Organización Mundial de la Salud) de dos camas hospitalarias por cada mil habitantes. El Estado invirtió 13 500 millones de dólares en este campo en los primeros nueve años de la Revolución Ciudadana, según las cifras del Ministerio de Salud Pública. El país contaba con 21 hospitales nuevos, y se sumaron al sistema público alrededor de 20 000 nuevos profesionales médicos.

4. Bienestar social. En general, como otros países de la región latinoamericana, Ecuador experimentó importantes cambios en las políticas de bienestar. Se produjo un aumento importante del gasto público social, así como de servicios, que materializaron los derechos de salud y de educación (Minteguiaga y Ubasart-González, 2013).

En los primeros cien días de su mandato, el gobierno dobló las ayudas a las familias más pobres y aumentó los subsidios en materia de vivienda, electricidad, y gas, entre otras medidas. El Bono de Desarrollo Humano del Ministerio de Inclusión Económica y Social fue una de las políticas gubernamentales más notables.[19] El Bono de Desarrollo Humano, que reciben casi dos millones de personas (en un país de 14 millones aproximadamente) se incrementó de 35 a 50 dólares en 2013.

19 El Bono de Desarrollo Humano es un subsidio monetario directo del gobierno de Ecuador, que fue implementado con diferente nombre en septiembre de 1998 durante el gobierno de Mahuad. En el gobierno de Gutiérrez, fue renombrado como "bono de desarrollo humano" y se lo combinó con el programa de beca escolar. El gobierno de Correa lo amplió como eje de los principales programas sociales, aumentando su cantidad anualmente.

Fue destacable la importancia que tuvo el bono en la agenda gubernamental. En este sentido, si bien se amplió el rango de beneficiarios, se aumentó el monto del beneficio y se incorporaron elementos que mejoraron las posibilidades de "autovalía" (crédito asociado al bono), no se desarmó la lógica selectiva, pro pobre y asistencial, típica de los programas de transferencias monetarias condicionadas. Es importante destacar que mayoritariamente se entregó a mujeres/madres que son jefas de hogar y con hijos menores de 18 años.

Asimismo, otro indicador de justicia social fue el salario básico unificado, que antes de la Revolución Ciudadana era de 160 dólares y desde 2017 subió de 366 dólares a 395 dólares.

Por otra parte, uno de los grandes avances se produjo en el tratamiento de los discapacitados. Se llevó a cabo la Misión Solidaria "Manuela Espejo", que incluyó un barrido censal (mediante brigadas) a fin de identificar las causas de las discapacidades en la población, conocer su realidad e identificar personas que requieran atención. Asociada a este programa se inauguró la Misión "Joaquín Gallegos Lara", que incluía el registro de un familiar o cuidador.

Estos logros sociales aseguraron la popularidad del presidente Correa y le dieron un nivel alto de aprobación pública. La clave del éxito de Correa fue la construcción de un Estado fuerte, independiente y participativo, que controla el sistema económico y el sector financiero (Minteguiaga y Ubasart-González, 2013).

5. Estado neodesarrollista con economía social y solidaria. En suma, se observó un rol activo del Estado en la economía, con un sello desarrollista al que se le agregaron políticas redistributivas "desde arriba hacia abajo". Este neodesarrollismo expresaba el énfasis en inversión productiva pública; en la idea de que el financiamiento del desarrollo debe efectuarse a partir de capitales nacionales y del ahorro interno.

Nos llama la atención el hecho de que durante el gobierno de Correa hubo un esfuerzo para instrumentar la articulación entre las

políticas económicas y las sociales. Más allá de las herencias desarrollistas, uno de los elementos más innovadores fue el impulso a la economía social y solidaria.[20] Se crearon el Ministerio de Inclusión Económica y Social, que suplantó al Ministerio de Bienestar Social y, dentro de este, el IEPS (Instituto Nacional de Economía Popular y Solidaria, creado en 2009). Al respecto, en 2011 se aprobó la LOEPS (Ley Orgánica de la Economía Popular y Solidaria y del Sector Financiero Popular y Solidario), mediante la cual en 2012 se creó la SEPS (Superintendencia de Economía Popular y Solidaria) como entidad técnica de supervisión y control de las organizaciones de la economía popular y solidaria, y la Conafips (Corporación Nacional de Finanzas Populares y Solidarias) para atender a este segmento de la economía. El reconocimiento institucional de este sector no tenía precedentes en el país.

Dilemas y desafíos de la Revolución Ciudadana

En general, las resistencias y conflictos son propios de cualquier cambio o reforma institucional. La Revolución Ciudadana de Correa no fue una excepción. Veamos algunas de las diversas expresiones de esta situación paradójica.

En primer lugar, se presentó un amplio panorama de diferendos en la política agraria. El gobierno reconoció la necesidad de una política agraria que pusiera el acento en la redistribución de tierras y aguas, y en la promoción de la pequeña y mediana producción parcelaria, pero sus

20 La constitución de 2008 establece que el Estado asuma una política activa de desarrollo en la economía social y solidaria como orgánica emancipadora de los ciudadanos y trabajadores. Según datos de la Dirección Nacional de Cooperativas del Ministerio de Inclusión Económica y Social, en 2010, las organizaciones de la economía social y solidaria generaron alrededor de 25.7 por ciento del PIB. Se registraron 4 968 organizaciones productivas a nivel nacional, de las cuales 44 por ciento eran asociaciones, 19 por ciento se organizaba como comunidades y 18 por ciento eran cooperativas. El sistema de economía popular y solidaria, alternativa económica al modelo capitalista, permite el desarrollo individual y asociativo de los pueblos, y en Ecuador este sector representa el 25 por ciento del mercado nacional.

programas mantuvieron una orientación convencional, principalmente hacia la agricultura comercial de grandes productores, y prácticamente no inició la redistribución anunciada. En este sentido, la Revolución Ciudadana carecía del carácter radical que habían tenido otras revoluciones latinoamericanas del siglo XX.

Otro aspecto tiene relación con el contenido del proceso. Desde una perspectiva estructural, las medidas tomadas durante el gobierno de Correa mostraron un distanciamiento de la ortodoxia neoliberal hacia un modelo neodesarrollista de inspiración keynesiana, que en los diez años logró relativos avances en materia económica, en especial del gasto público (programas de atención social, expansión de la infraestructura). Sin embargo, no logró progresos en cuanto a la matriz económica capitalista dependiente de las rentas provenientes de la extracción de recursos naturales.

En este sentido, uno de los retos que tuvo el gobierno de la Revolución Ciudadana fue la transformación de la matriz productiva. De hecho, la Estrategia Nacional para el Cambio de la Matriz Productiva fue planteada con la visión de impulsar la transición del país de una economía basada en recursos primarios, y sobre todo petroleros, a una economía pospetrolera, basada en el conocimiento, la diversificación de los productos de exportación, etcétera (Vicepresidencia de la República del Ecuador, 2015).

El tercer aspecto está relacionado con las características del gobierno. Para analizar el caso ecuatoriano intentaremos apelar, como referente teórico, a lo que Levitsky y Way (2004) han denominado "autoritarismo competitivo". Este concepto implica el permanente irrespeto a las instituciones políticas formales, y a la violación secuencial de cuatro criterios mínimos del régimen democrático: *a)* Ejecutivo y Legislativo son elegidos mediante elecciones libres, abiertas y justas; *b)* virtualmente todos los adultos tienen derecho a votar; *c)* los derechos políticos y las libertades civiles (libertad de prensa, de asociación y de opinión en contra del gobierno) se encuentran protegidas; y *d)* las auto-

ridades elegidas tienen libertad para gobernar y no están sujetas al control del ejército o de líderes religiosos (Levitsky y Way, 2004: 162). Se puede decir que, por lo menos que en su segundo y tercer período, el gobierno de Correa intensificó sus caracterísiticas autoritarias competitivas (Basabe-Serrano y Martínez, 2014),[21] causando un constante deterioro de la calidad de democracia. Al mismo tiempo, como veremos más tarde, en 2017 Correa pudo terminar su turno para entregarlo a su sucesor de forma mucho más tranquila que en el caso venezolano.[22]

El cuarto factor es el tamaño del Estado. La Revolución Ciudadana trajo la expansión del aparato estatal, y se crearon nuevas plazas en la burocracia, con más de cien mil nuevas contrataciones, aunque se justificaron en sectores como los de educación, salud, policía etc. Según el INEC, en diciembre de 2007 había 460 182 empleados públicos. Desde entonces, el crecimiento ha sido notable, llegando a 717 125 personas en septiembre de 2015, es decir un aumento del 56 por ciento (*El Universo,* 29 de diciembre de 2015). Asimismo, en 2006, el último año de la administración de Palacio, el Ejecutivo funcionaba con 15 ministerios y 5 secretarías nacionales, pero en 2017 ya existían 28 ministerios y 11 secretarías nacionales. Así, es preocupante que una combinación de factores, entre otros, el aumento de la burocracia y la creación de nuevas instituciones públicas, resulten en el incremento de los gastos públicos, en detrimento del sector privado y la economía nacional.

En el campo económico, surgieron varios problemas, como muestra el Cuadro 8. Respecto a indicadores comerciales, es notable el deterioro de la balanza comercial. Durante los primeros años del gobierno de Correa, Ecuador mantuvo un saldo positivo creciente en su balanza

21 El politólogo argentino Enrique Peruzzotti utiliza un término parecido: *electoral authoritarianism*. Véase *Peruzzotti (2013*).

22 Como veremos más tarde, la sucesión de mando de Correa a Lenín Moreno se realizó de forma mucho más tranquila que en el caso venezolano, cuando Chávez cedió el poder a Nicolás Maduro. En este sentido, merece la pena hacer un análisis comparativo sobre las "estrategias de salida" para los casos de gobiernos progresistas andinos (Chávez, Correa y también Morales).

comercial: 912 millones de dólares en 2005; 1 449 millones en 2006; 1 414 millones en 2007; y 1 081 millones en 2008. Sin embargo, durante 2009 y 2015 se tuvo saldo negativo, con un máximo de 2130 millones en 2015. Y luego, en 2016 volvió a registrar un saldo positivo.

Cuadro 8. Indicadores económicos de Ecuador. Balanza comercial y Deuda, 2000-2016

	2000	**2001**	**2002**	**2003**	**2004**	**2005**	**2006**
Balanza comercial (millones de dólares)	1 458	-302	-969	99	445	912	1 449
Deuda pública interna (en millones de dólares)	276	273	255	261	298	283	282
Deuda pública externa (en millones de dólares)	1 099	1 138	1 134	1 148	1 106	1 085	1 022

2007	**2008**	**2009**	**2010**	**2011**	**2012**	**2013**	**2014**	**2015**	**2016**
1 414	1 081	-224	-1 979	-830	-441	-1 075	-732	-2 130	1 247
309	356	273	370	366	695	993	1 256	1 255	1 246
1 061	1 003	736	862	997	1 077	1 280	1 746	2 008	2 552

Fuente: Banco Central del Ecuador, *Información Estadística Mensual*.

Además, llama atención la evolución la deuda pública. Pues, pese a que una y otra mostraron disminuciones considerables durante primeros años del gobierno de Correa, desde 2010 se incrementaron con ritmo acelerado hasta llegar a valores históricos; 3 263 millones en 2015 y 3 798 millones en 2016, su causa principal siendo los desequilibrios de intercambios con China.

EFECTOS DE LA CRISIS POLÍTICA Y ECONÓMICA

Durante su segundo y tercer períodos, surgieron para el gobierno de Correa, crisis políticas y económicas que constituyeron considerables

dificultades y desafíos para la administración. En primer lugar, en el plano político, los sucesos del 30 de septiembre de 2010 dieron por resultado una "crisis de seguridad" que inició como una revuelta policial y militar en contra de la Ley de Servicio Público. Aprovechando esta situación crítica, el presidente Correa desempeñó un rol de fuerte liderazgo en el gobierno y en la corriente popular que se identificaba con Alianza PAIS. Los efectos de la crisis obligaron al gobierno a utilizar medidas cada vez más restringidas en las políticas socioeconómicas.

El segundo factor que vino a complicar la situación fueron las consecuencias del terremoto de 2016 que sacudió a la costa pacífica ecuatoriana, dejando cientos de víctimas mortales y miles de heridos. Los costos económicos de la tragedia fueron evaluados en un monto que oscila entre 2 y 3 puntos del PIB, por lo que sus efectos se vieron reflejados negativamente en la población y la economía nacional.

El tercer factor fue el escándalo de corrupción de la firma brasileña Odebrecht. En diciembre de 2016, el Departamento de Justicia de Estados Unidos reveló en un informe que la firma Odebrecht había pagado sobornos por unos 439 millones de dólares a empresas y políticos de doce países latinoamericanos, entre ellos Ecuador. En este país, se dijo, entre 2007 y 2016, se pagaron 33.5 millones de dólares "a funcionarios gubernamentales corruptos" para lograr beneficios equivalentes a unos 116 millones. Así, se abrió la caja de pandora del caso Odebrecht. De hecho, este escándalo tuvo un impacto creciente sobre la opinión pública acerca de las conductas de políticos y funcionarios dentro y fuera del gobierno central.

ELECCIONES DEL 2017

ELECCIÓN PRESIDENCIAL. PRIMERA VUELTA

Correa asumió la presidencia en enero de 2007 y fue reelegido dos veces, pero había desistido de intervenir en los comicios para el período 2017-2021.

El 1 de octubre de 2016 Alianza PAIS, que había obtenido una decena de victorias electorales consecutivas desde 2006, presentó el programa político para el período de gobierno 2017-2021, centrado en consolidar los logros alcanzados durante la gestión del presidente Correa, y anunció la candidatura de Lenín Moreno, exvicepresidente entre 2007 y 2013, para las elecciones del 19 de febrero de 2017. Moreno, entre 2013 y 2016, había asumido el cargo de enviado especial de la Organización de Naciones Unidas para Discapacidad y Accesibilidad.

Como consecuencia de todas estas complicaciones, la decisión de Correa de no participar en los comicios del 2017 abrió una serie de escenarios políticos donde se contemplaba la posibilidad de un gobierno sin Correa, o incluso, del fin de la Revolución Ciudadana. Aunque la salida de Correa le permitiría evitar los costos políticos del debilitamiento de su partido y de la crisis económica, la perspectiva de toda esta situación generó una gran incertidumbre política sobre su desenlace, la crisis económica y el debate en torno al legado de la Revolución Ciudadana, así como de la capacidad de los grupos de oposición de superar su fragmentación interna (Ibarra, 2016).

El movimiento creado por Correa contaba con alrededor de 1.4 millones de afiliados y era la principal fuerza política del Ecuador, que desde 2013 incluso controlaba el organismo unicameral de la Asamblea Nacional. Para Alianza PAIS el desafío electoral tenía sus particularidades: Rafael Correa ya no podría ser candidato y su indiscutible liderazgo era irrepetible. Ciertas contradicciones y errores del gobierno generaron desilusiones entre antiguos seguidores; a esto se sumaba un contexto de fuerzas internacionales interesadas en dar fin a los gobiernos progresistas de la nueva izquierda en América Latina.

En la primera vuelta del 19 de febrero de 2017, ocho candidatos participaron en las elecciones presidenciales; de entre ellos quedaron como finalistas Lenín Moreno, quien logró 39.36 por ciento de los votos válidos, y Guillermo Lasso, de la alianza Creo-SUMA, quien obtuvo 28.09 por ciento (Cuadro 9). Si no lograba la mayoría absoluta de los

votos válidos, para ganar en la primera vuelta, Lenín Moreno requería, al menos, 40 por ciento de los votos válidos con al menos una ventaja de 10 puntos porcentuales sobre su rival Lasso. Pero no alcanzó tal puntaje para ganar la presidencia en una sola vuelta. En un encuentro con la prensa extranjera en Quito, el propio presidente Correa dijo "nos quedamos a medio punto de ganar en una sola vuelta". Como resultados de la primera vuelta, el 27 de febrero el CNE (Consejo Nacional Electoral) anunció que Moreno y Lasso irían a la segunda vuelta de abril.

Cuadro 9. Elección presidencial en Ecuador, 2017. Primera vuelta

Candidato	Partido	Porcentaje (%)	Votos
Lenín Moreno	PAIS	39.36	3 716 343
Guillermo Lasso	Creo- SUMA	28.09	2 652 403
Cynthia Viteri	PSC	16.32	1 540 903
Paco Moncayo	ANC (ID/UP/MUPP)	6.71	634 033
Abdalá Bucaram	FE	4.82	455 187
Iván Espinel	MFCS	3.18	299 840
Patricio Zuquilanda	PSP	0.77	72 679
Washington Pesántez	UE	0.75	71 107
Total			9 442 495

Fuente: Elaboración propia con base en datos del Consejo Nacional Electoral.

Pacto ético. Referéndum sobre las evasiones fiscales

Mientras tanto, los escándalos de los Panamá Papers y del caso Odebrecht mostraron el negativo efecto que habían tenido sobre la opinión pública las denuncias de corrupción de una clase política electa en las urnas. El mismo día de las elecciones generales, los ecuatorianos votaron un referéndum propuesto por el presidente Correa, denominado "Pacto ético", con el fin de prohibir a los candidatos a cualquier puesto,

así como a los funcionarios públicos poseer cuentas o bienes en paraísos fiscales (ocultando sus propios ingresos para la evasión impositiva) y para ejercer un cargo público o para desempeñarse en el Estado. El 19 de febrero el CNE señaló que 55.12 por ciento de los ecuatorianos había apoyado la propuesta del gobierno.

Elección presidencial. Segunda vuelta

En la segunda vuelta del 2 de abril, dos candidatos finalistas participaron en las elecciones presidenciales y Lenín Moreno salió victorioso con 51.16 por ciento de los votos para la fórmula Moreno y Jorge Glas, frente 48.84 por ciento de la fórmula Lasso y Andrés Páez, de la alianza Creo- SUMA-Participa. El 18 de abril el CNE confirmó oficialmente los resultados (Cuadro 10).

Cuadro 10. Elección presidencial en Ecuador, 2017. Segunda vuelta

Candidato	Partido	Porcentaje (%)	Votos
Lenín Moreno	PAIS	51.16	5 062 018
Guillermo Lasso	Creo-SUMA	48.84	4 833 389
Total		100.00	9 895 407

Fuente: Elaboración propia con base en datos del Consejo Nacional Electoral.

Durante las campañas electorales, Moreno, como sucesor de Correa, había prometido proseguir con las transformaciones económicas y sociales, e inmediatamente después del triunfo llamó a la unidad nacional en apoyo a Alianza PAIS para profundizar los programas sociales de la Revolución Ciudadana. Con el lema "*Cambios para renovar la patria*", adelantó que su Plan 2017-2021 comprendería iniciativas de corte social como la entrega de subsidios a las poblaciones más vulnerables, educación, trabajo digno, provisión de vivienda y servicios asistenciales, con el fin de garantizar la equidad, la justicia, la inclusión y el respeto a la democracia y las diversidades.

Aunque triunfó en la presidencia, Alianza PAIS perdió la mayoría de representantes que había mantenido en la Asamblea Nacional durante el gobierno de Correa. Por eso, el principal desafío político de Lenín Moreno tenía que ver con la consolidación de un gobierno, cuando él mismo no gozaba de un liderazgo importante dentro de Alianza PAIS. Al mismo tiempo, ante la alta polarización de la sociedad ecuatoriana, el nuevo gobierno tendría que buscar acuerdos con los principales sectores de la población que habían sido identificados como enemigos del régimen correísta: los empresarios, la prensa, los movimientos sociales, y hasta cierto punto, las Fuerzas Armadas.

GOBIERNO DE MORENO Y SU ALEJAMIENTO DE LA REVOLUCIÓN CIUDADANA

Gobierno de Lenín Moreno

El 24 de mayo del 2017 Lenín Moreno tomó posesión como presidente e inició su gobierno.[23] En contraste con el gobierno anterior, el gobierno de Moreno, con un estilo más tolerante, inició una serie de conversaciones, reuniones y negociaciones públicas con organizaciones sociales que han sido opositoras al régimen de Correa, como es el caso de la CONAIE, además de mantener reuniones con empresarios. El eslogan oficial de su gestión gubernamental fue "El Gobierno de Todos", buscando implementar la participación democrática directa, mediante diálogos con todos los sectores de la sociedad, la recuperación económica y laboral del país.

23 En 1998 Lenín Moreno perdió la movilidad de sus piernas al recibir disparos en un asalto, en 2017 se convirtió en el único jefe de Estado que usa silla de ruedas en el mundo. Buena parte de su popularidad se debe al apoyo que ha brindado desde cargos de poder a las personas con discapacidades. Cuando Moreno era vicepresidente (2007-13) del gobierno de Correa, se crearon las misiones "Manuela Espejo" y "Joaquín Gallegos Lara" para apoyar a ciudadanos con diversas discapacidades: sillas de ruedas, asistencia médica, además promover que empresas del país contraten a personas con discapacidad.

Al comienzo pareció continuar con el proyecto político de la Revolución Ciudadana, pero poco después empezó a tomar distancia de su predecesor Correa, criticando fuertemente su manejo político y económico, y denunciando varios casos de corrupción del anterior régimen. Sin haber contado con mayores inversiones extranjeras, tuvo que afrontar recortes en el gasto social, como consecuencia del frenazo económico que afrontó, y debió buscar financiación por otras vías. Por tanto, su gestión del legado de Correa se comenzó a complicar, en el caso de la continuidad y profundización del extractivismo vigente, además de algunas complicaciones por la expansión del déficit fiscal y del endeudamiento público.

Deterioro de relaciones entre Moreno y Correa

Bajo el liderazgo del presidente Moreno, el nuevo gobierno dejó de lado su faceta ideologizante y el nombre Revolución Ciudadana; tomó distancia con las prácticas de Correa, alejándose del modelo bolivariano y del Socialismo del Siglo xxi, tanto en la ejecución de políticas nacionales como internacionales. Se enfocó así en una reestructuración y en la lucha contra la corrupción, tanto a nivel estatal como dentro del movimiento político.

Frente a la nueva línea de Moreno, Correa criticaba fuertemente la política de diálogo, acusándolo de volver a las viejas políticas de reparto del poder por medio de pactos, y de querer destituir al vicepresidente Jorge Glas, aliado de Correa. El 10 de julio de 2017 Correa partió a Bélgica –de donde es oriunda su esposa y donde estudió una maestría en economía cuando era joven–, con la idea de vivir en ese país de forma permanente junto a su familia; desde allí intentaría continuar sus actividades políticas.

El 3 de agosto, el presidente Moreno le retiró todas las funciones asignadas al vicepresidente Glas, por el delito de corrupción con la empresa Odebrecht. Luego se solicitó para Glas prisión preventiva, la prohibición de enajenar bienes y el congelamiento de sus cuentas bancarias. El 2 de enero de 2018, Glas perdió su cargo a causa de su encarcelamiento por recibir sobornos.

Consulta popular

Entre las primeras decisiones tomadas el 18 de septiembre de 2017, Moreno anunció la convocatoria a una consulta popular para eliminar algunos proyectos aprobados por el anterior gobierno. Posteriormente se determinó que se efectuarían la consulta popular y el referéndum el 4 de febrero del 2018. Tras la salida del expresidente Correa de Alianza PAIS, sus simpatizantes se agruparon en la disputa contra Lenín Moreno. Mientras tanto, Correa inició la campaña a favor del "No" en la consulta popular, y anunció la fundación de un nuevo partido político que se llamaría Movimiento Revolución Ciudadana, pero fue rechazado por el CNE, por lo que sus seguidores se aliaron con Movimiento Acuerdo Nacional para participar en las elecciones.

El referéndum se efectuó el 4 de febrero, triunfando el "Sí" en todas las preguntas, produciendo los siguientes cambios constitucionales y legales. El plebiscito estaba compuesto por siete preguntas. Las cinco primeras eran un referéndum, porque implicaban cambios en la Constitución: *1)* Lucha contra la corrupción, *2)* Eliminación de la reelección indefinida, *3)* Reestructuración del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, *4)* Protección a la niñez, y *5)* Cambios en la minería. Las dos últimas preguntas eran una consulta popular, con interrogantes que modificarían la Ley de Plusvalía y El Yasuní.

Su resultado marcó el triunfo de Moreno, con una media del 67.8 por ciento en las siete preguntas. Con casi el 90 por ciento de los votos contados, la cifra se situaba alrededor de 67.5 por ciento. La clave de votación era la eliminación de la reelección indefinida introducida en diciembre de 2015, y que hubiera permitido a Correa volver a presentarse a las próximas elecciones.[24] Correa perdió la opción de recuperar el poder en las elecciones presidenciales de 2021.

---

24 Los participantes habían votado a favor de enmendar la Constitución de la República "para que todas las autoridades de elección popular puedan ser reelectas por una sola vez para el mismo cargo".

Medidas económicas de austeridad

El 4 de agosto de 2018 Alianza PAIS tuvo su séptima Convención Nacional y ratificó a Moreno como presidente nacional, cambiando la estructura ideológica del movimiento y sustituyendo el Socialismo del Siglo XXI por una política basada en el diálogo e inclusión. Además, se cambió su estructura política basada en los CRC (Comités de la Revolución Ciudadana), sustituyéndolos por Núcleos Políticos del movimiento.

El 21 de agosto de 2018 el presidente Moreno anunció una serie de medidas de austeridad para reactivar la economía del país. Las medidas económicas, que incluyeron el aumento del precio de la gasolina, generaron protestas sociales. Tras la revelación de las medidas económicas, en diciembre la aprobación a la gestión del presidente Moreno se situó en 34.7 por ciento, de acuerdo a la empresa Cedatos.

En febrero de 2019, el gobierno de Moreno llegó a un acuerdo con el FMI. Luego de diez años, el gobierno de la Alianza PAIS cambió su rumbo hacia políticas de austeridad y reformas alineadas a las recetas del FMI.

Insurrección de octubre de 2019

Como se mencionó antes, desde 2016 Ecuador afrontaba una contracción económica particularmente por la baja de los precios internacionales del petróleo, que causó al Estado un importante déficit fiscal y de la balanza de pagos. El gobierno de Moreno enfrentó la situación implementando medidas para disminuir el gasto público, contrayendo una voluminosa deuda externa y realizando una negociación con el FMI de un crédito por un monto total de 4 500 millones de dólares. El plan de ajuste gubernamental incluyó medidas de compensación para los sectores más ricos de la población, tales como la reducción de aranceles a dispositivos electrónicos, la baja del impuesto a la salida de divisas, y la liberalización del precio de los combustibles, que mantenían un subsidio a lo largo cuatro décadas; por otra parte, propuso la flexibilización de las relaciones laborales.

El anuncio del decreto 883, que intentaba eliminar los subsidios a la gasolina y otras medidas de ajuste fiscal, evidenció el giro neoliberal del gobierno, y desencandenó las movilizaciones del pueblo que salió a la calle dispuesto a luchar. Las protestas sociales (indígenas y populares) y los choques entre manifestantes y las fuerzas del orden ocurridos en los doce días entre el 2 y el 13 de octubre produjeron una crisis política a nivel nacional. El presidente Moreno declaró estado de excepción y cambió temporalmente la sede del gobierno desde Quito a Guayaquil. Tras la gravedad de las protestas, el gobierno trató de establecer el diálogo con grupos sociales. Finalmente llegaron a un acuerdo que terminó con el conflicto derogando el mencionado decreto.

Fin de ciclo de gobiernos progresistas

En los últimos años los países de la "izquierda radical" de América Latina han atravesado por un debilitamiento que podría configurar un eventual cambio de las tendencias políticas. En realidad, parece que las izquierdas o gobiernos progresistas estarían perdiendo el apoyo ciudadano, tanto en cada país como en la región en su conjunto. Ecuador no es la excepción. Si las tendencias se mantienen, el "populismo de izquierda" (Weyland, 2013) de la Revolución Ciudadana perdería a sus principales socios ideológicos. El informe de Latinobarómetro registró un aumento de los ciudadanos que se ubican en la derecha del espectro político, incremento que va de 19 por ciento en 2011 a 28 por ciento en 2016 (Corporación Latinobarómetro 2016: 39).[25]

En los últimos años, diversos sectores académicos empezaron a hablar de un "fin de ciclo" de la hegemonía izquierdista populista en la

25 Según la misma fuente, con el fin del *boom* de precios de las materias primas (sobre todo del petróleo), que causó problemas económicos a varios gobiernos de izquierda, "el aumento de ciudadanos en la derecha está relacionado con la demanda de más orden, explicada por el temor a ser víctima de un delito, [por] los grados de violencia" (Corporación Latinobarómetro 2016: 39) y con la adopción de posturas conservadoras.

región, fenómeno del cual los casos de Venezuela, Bolivia, y Argentina serían claros ejemplos. Los factores que han llevado a un "fin de ciclo de gobiernos progresistas" en varios países se hicieron presentes también en el Ecuador, y el sucesor del régimen de Correa parece ir poco a poco cambiando el rumbo para salir del laberinto del Socialismo del Siglo XXI. De todos modos, el sucesor de Alianza PAIS ganó por apenas dos puntos. Visto a nivel regional, el triunfo y el cambio de rumbo en la administración de Moreno parece representar sin duda un punto de inflexión.

Por su parte, Correa, quien reside en Bélgica desde 2017, fue sentenciado por participar en una red de sobornos que implicaba haber recibido "aportes indebidos" para la financiación de Alianza PAIS, a cambio de la adjudicación de millonarios contratos del Estado a empresas nacionales e internacionales, entre ellas la constructora brasileña Odebrecht. En realidad, el 7 de abril de 2020 un tribunal del Ecuador declaró al expresidente culpable del delito de corrupción y lo condenó, en primera instancia, a ocho años de prisión por el "caso sobornos 2012-2016". El 7 de septiembre de 2020 la Corte Nacional de Justicia desestimó una impugnación de Correa para anular esa sentencia, por lo que se pone fin a su aspiración de ser candidato a vicepresidente en las elecciones de 2021.

CONSIDERACIONES FINALES

En este artículo se ha hecho un análisis del gobierno del presidente Rafael Correa, tratando de desentrañar cómo habría que evaluar las políticas de la Revolución Ciudadana, y tratar de vislumbrar si el legado de Correa marcó una "década ganada" o bien una "década perdida o desperdiciada".

Con la llegada de Correa, Ecuador pasó de un período de inestabilidad política a un período de estabilidad. Durante los diez años de su gestión presidencial, Correa se presentó como el líder de la Revolución

Ciudadana, que buscó rescatar la soberanía nacional y favorecer a los pobres y excluidos con políticas socioeconómicas redistributivas. Correa elegido tres veces (en 2006, 2009 y 2013) casi sin competencia, y Alianza PAIS fue la primera fuerza del parlamento. Estas elecciones fueron vistas a nivel global como decisivas para determinar la continuidad de su legado izquierdista en un continente donde la derecha ha avanzado con fuerza últimamente.

La Revolución Ciudadana planteó una clara política de recuperación y fortalecimiento del rol del Estado para impulsar, al menos al principio, la redistribución de la riqueza y conseguir la justicia social. De esa manera, se incrementó la inversión social en educación, salud, seguridad y bienestar social. Gracias a esas políticas públicas se logró, igualmente, bajar la pobreza, lo que significó que un millón de personas salieran de tal situación. En realidad, la pobreza y la desigualdad se redujeron de forma importante en los diez años bajo Correa.

De hecho, Correa calificó como la "década ganada" los diez años de su gobierno. Y ofrece datos que respaldan sus "promesas cumplidas", los cuales repite en cada presentación pública: reducción del índice de pobreza de 36.7 por ciento en 2007 a 22.9 por ciento en 2016, y acceso a la salud y la educación a los más necesitados.

Cabe recalcar que estos "logros" se obtuvieron en la etapa de la mayor bonanza petrolera en la historia del país. Hay analistas que, coincidiendo con Correa, hablan también de la "década ganada". Podría concluirse, entonces, que la Revolución Ciudadana a lo largo de una década y los reales cambios económicos, políticos, sociales y culturales constituyen, de manera notable e innegable, el legado de Correa. Desde esta perspectiva, el gobierno de Correa trajó estabilidad y ciertos beneficios para algunos sectores de la población. Así, se puede manifestar que en general las políticas del gobierno dejaron un balance positivo en razón de que lo alcanzado está ahí de manera patente. Este hecho nos permite leer los resultados de las elecciones presidenciales de 2017 con el triunfo del partido Alianza PAIS.

Sin embargo, este mismo hecho explica cómo había bajado el respaldo popular a la Alianza PAIS en los últimos años de la era de Correa. Hay algunos criterios que cuestionan y pondrían en duda el verdadero alcance de su legado, porque la economía ha mostrado debilidades y ha experimentado un estancamiento. El *boom* económico que dio poder a Correa desde 2006 se desinfló a partir de 2014, por una combinación de caída internacional del precio del petróleo y un exceso de peso burocrático del Estado sobre el resto del sistema económico. A esto se suma la creciente fortaleza del dólar: Ecuador lo adoptó como moneda nacional en 2000 (dolarización). El gobierno ecuatoriano, tanto de Correa como de Moreno, ha mantenido la dolarización. Un dólar fuerte implica menos competitividad internacional y mayor ingreso de importaciones.[26]

Por otro lado, el modelo extractivista tampoco condujo a un salto de la matriz productiva, sino a una mayor reprimarización de la economía, lo cual se vio agravado por el ingreso de China, potencia que, de modo acelerado, se va imponiendo como socio desigual en el conjunto de la región latinoamericana.

Además de la ambigüedad ideológica y la ausencia de políticas coherentes, la Revolución Ciudadana se caracterizó por la falta de las transformaciones esenciales, fundamentales o profundas; más bien es notable su carácter contradictorio, entre el populismo radical de izquierda y el realismo autoritario. Si bien es cierto que el presidente Correa trajo algo de estabilidad y crecimiento, su estilo confrontativo e intolerante cansó a cierta parte de los ecuatorianos. Una década después, Correa dejó una economía en medio de la recesión y la incertidumbre. Frente a este panorama desalentador, las perspectivas para el futuro cercano no parecen dar una respuesta clara, como ya hemos visto en las dificultades heredadas al gobierno de su sucesor.

---

26 La apreciación del dólar estadounidense en medio de la economía dolarizada le impide al Ecuador tener una política flexible para contrarrestar efectos monetarios, como las devaluaciones.

BIBLIOGRAFÍA

Alianza pais. (2006) *Plan de gobierno de Alianza pais, 2007-2011: un primer gran paso para la transformación radical del Ecuador.* Quito, Alianza pais.

————————. (2012) *35 Propuestas para el socialismo del buen vivir: programa de Gobierno 2013-2017.* Quito: Alianza pais.

Andrade A., Pablo. (2009) *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.

Banco Central del Ecuador (bce). (2000-2016) *Información estadística mensual*, Quito: bce.

Barragán, Mélany y Jacobo García. (2013) "Elites parlamentarias latinoamericanas: la élite de alianza pais: ¿marcando la diferencia?" *Elites*, 55 (noviembre): 1-8.

Basabe-Serrano, Santiago, Simón Pachano y Andrés Mejía Acosta. (2012) "Ecuador: Democracia inconclusa". En Maxwell A. Cameron y Juan Pablo Luna eds. *Democracia en la región andina*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos, pp.165-196.

Basabe-Serrano, Santiago y Julián Martínez. (2014) "Ecuador: cada vez menos democracia, cada vez más autoritarismo…con elecciones". *Revista de ciencia política*, 34 (1): 145-170.

Becker, Marc. (2012) "Social movements and the government of Rafael Correa: confrontation or cooptation?". En Gary Prevost, Carlos Oliva Campos y Harry E. Vanden eds. *Social Movements and Leftist Governments in Latin America: Confrontation or Co-optation?* Nueva York: Zed Books, pp.116-136.

————————. (2014) "Rafael Correa and Social Movements in Ecuador". En Steve Ellner ed. *Latin America's Radical Left: Challenges and Complexities of Political Power in the Twenty-first Century.* Lanham: Rowman & Littlefield, pp. 127-148.

CLARK, Patrick y Jacobo GARCÍA. (2019) "Left Populism, State Building, Class Compromise, and Social Conflict in Ecuador's Citizen's Revolution". *Latin American Perspestives*, 46 (1): 230-246.

CONAGHAN, Catherine. (2011) "Ecuador: Rafael Correa and the Citizen's Revolution". En Steven Levitsky y Kenneth M. Roberts eds. *The Resurgence of the Latin American Left*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press, pp.260-282.

CONAGHAN, Catherine y Carlos DE LA TORRE. (2008) "The Permanent Campaign of Rafael Correa: Making Ecuador's Plebiscitary Presidency". *International Journal of Press and Politics*, 13 (3): 267-284.

DE LA TORRE, Carlos. (2010) *Populist Seduction in Latin America*. Athens: Ohio University Press, Second Edition.

————————. (2012) "Rafael Correas' Government, Social Movements and Civil Society in Ecuador". En Barry Cannon y Peadar Kirby eds. *Civil Society and the State in Left-led Latin America: Challenges and Limitations to democratization*. Londres y Nueva York: Zed Books, pp. 63-77.

————————. (2013) "Latin America's Authoritarian Drift: Technocratic Populism in Ecuador". *Journal of Democracy*, 24 (3): 33-46.

HERNÁNDEZ, Virgilio y Fernando BUENDÍA. (2011) "Ecuador: avances y desafíos de alianza PAIS". *Nueva sociedad*, 234: 129-142.

IBARRA, Hernán. (2016) "El eclipse de la revolución ciudadana ante las elecciones de 2017". *Ecuador debate*, 99: 7-14.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA Y CENSOS (INEC). (2016) *Encuesta nacional de empleo, desempleo y subempleo: Indicadores de Pobreza y Desigualdad*. Quito: INEC.

————————. (2017) *Encuesta nacional de empleo, desempleo y subempleo: indicadores laborales*. Quito: INEC.

KITZBERGER, Philip. (2016) "Counterhegemony in the Media under Rafael Correa's Citizens' Revolution". *Latin American Perspectives,* 43 (1): 53-70.

LALANDER, Rickard y Pablo OSPINA PERALTA. (2012) "Movimiento indígena y revolución ciudadana en Ecuador". *Cuestiones políticas*, 28 (48): 13-50.

LARREA, Gustavo. (2008) "Alianza País: una apuesta política novedosa". En Franklin Ramírez Gallegos ed. *La innovación partidista de las izquierdas en América Latina*. Quito: Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales, Fundación Friedrich-Ebert (ILDIS-FES), pp.126-132.

LE QUANG, Matthieu ed. (2016) *La Revolución Ciudadana en escala de grises: avances, continuidades y dilemas*. Quito: Editorial IAEN.

LEVITSKY, Steven y Lucan WAY. (2004) "Elecciones sin democracia: el surgimiento del autoritarismo competitivo". *Estudios políticos,* 24: 159-176.

LUCAS, Kintto. (2007) *Rafael Correa: Un extraño en Carondelet*. Quito: Editorial Planeta.

MARTÍNEZ ABARCA, Mateo. (2011) *El cascabel del gatopardo:la revolución ciudadana y su relación con el movimiento indígena*. Quito: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) y Abya-Yala.

MEJÍA ACOSTA, Andrés. (2009) *Informal Coalitions and Policymaking in Latin America: Ecuador in Comparative Perspective*. Nueva York y Londres: Routledge.

MINTEGUIAGA, Analía y Gemma UBASART-GONZÁLEZ. (2013) *Revolución ciudadana y régimen de bienestar en el Ecuador (2007-2012)*. Informe final de investigación. Buenos Aires: Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales-Clacso.

MONTÚFAR, César. (2013) "Rafael Correa and His Plebiscitary Citizen's Revolution". En Carlos de la Torre y Cynthia J. Arnson eds. *Latin American Populism in the Twenty-First Century*. Baltimore y Washington, DC.: The Johns Hopkins University Press, Woodrow Wilson Center Press, pp. 295-323.

ORTIZ LEMOS, Andrés. (2013) "La sociedad civil ecuatoriana en el laberinto de la Revolución Ciudadana". Colección Tesis Doctorado. Quito: FLACSO.

————————— . (2014) "Sociedad civil y revolución ciudadana en Ecuador". *Revista mexicana de sociología*, 76 (4): 583-612.

————————. (2017) "¿Cómo las organizaciones indígenas perciben los discursos de la 'revolución ciudadana'?" *Ecuador debate,*101: 143-158.

Ospina Peralta, Pablo. (2009) "Historia de un desencuentro: Rafael Correa y los movimientos sociales en el Ecuador (2007-2008)". En Raphael Hoetmer ed. *Repensar la política desde América Latina: cultura, Estado y movimientos sociales*. Lima: Programa Democracia y Transformación Global, Universidad Nacional Mayor de San Marcos, pp. 195-218.

————————. (2018) "¿Cuál es el traje del emperador?: bases y significados sociales de la Revolución Ciudadana. Ecuador, 2007-2017". En Juan Cuvi ed. *El gran fraude*. Quito: Montecristi Vive, pp. 170-184.

Pachano, Simón. (2006) "Ecuador: Provincialization of Representation". En Scott Mainwaring, Ana María Bejarano y Eduardo Pizarro Leongómez eds. *The Crisis of Democratic Representation in the Andes*. Stanford: Stanford University Press, pp. 100-131.

Peruzzotti, Enrique. (2013) "Elected Authoritarianism in South America: Argentina, Venezuela and Ecuador". *The Future of Democracy and Market Economies in Latin America Task Force Papers*. Miami, FL: Center for Hemispheric Policy, University of Miami, pp. 1-9.

Punín Larrea, María Isabel. (2011) "Rafael Correa y la prensa ecuatoriana: una relación de intrigas y odios". *Razón y palabra*, 75: 1-13.

Ramírez Gallegos, Franklin. (2010) "Post-neoliberalismo indócil: agenda pública y relaciones socio-estatales en el Ecuador de la Revolución Ciudadana". *Temas y debates*, 14: 175-194.

Ramos, Hernán. (2010) "Medios públicos y poder político en la era de Rafael Correa". En César Ricaurte ed. *La palabra rota: seis investigaciones sobre el periodismo ecuatoriano*. Quito: Fundamedios, pp. 209-216.

Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (Senplades). (2009) *Plan Nacional para el buen vivir 2009-2013: construyendo un estado plurinacional e intercultural*. Quito: Senplades.

————————. (2010) *Los nuevos retos de América Latina y Sumak Kawsay*. Quito: Senplades.

————————. (2012) *5 años de la revolución ciudadana: 100 logros de la revolución ciudadana*. Quito: Senplades.

———————. (2013) *El Plan nacional para el buen vivir 2013-2017: todo el mundo mejor*. Quito: Senplades.

———————. (2017) *Plan Nacional de Desarrollo 2017-2021: toda una vida*. Quito: Senplades.

Vicepresidencia de la República del Ecuador. (2015) *Estrategia nacional para el cambio de la matriz productiva*. Quito: Vicepresidencia.

Viteri Moreira, Pablo André. (2016) *Cambios de discurso político-económico de la revolución ciudadana por etapas*. Quito: Universidad San Francisco de Quito.

LA BASE ELECTORAL DE EVO MORALES: SURGIMIENTO DEL VOTO CUENTAPROPISTA[1]

Isamu Okada

INTRODUCCIÓN

Evo Morales era un presidente carismático con apoyo mayoritario en múltiples elecciones. Su primera victoria fue en la elección de 2005 con un apoyo superior al 50 por ciento, lo que hizo innecesaria una segunda vuelta, hecho suscitado por primera vez en Bolivia desde 1982. Sus victorias electorales posteriores superaron el 60 por ciento de los votantes (Cuadro 1). Si bien el referéndum constitucional de febrero de 2016 no favoreció a Evo, tampoco significó automáticamente una decadencia electoral de su proyecto.[2] Sin embargo, su caída del poder, provocada por el resultado cuestionado de la elección de 2019, marcó el fin de una época y merece un escrutinio y un análisis acerca de una notable fuerza electoral que duró más de una década.

Poner bajo la lupa los componentes del apoyo electoral a Evo Morales resulta útil y tiene varios méritos. Como descubriremos más adelante, sus victorias electorales fueron el fruto de múltiples factores. Las imágenes estereotípicas que proyectaba, tales como la de ser un gobierno indígena y redistribuidor de recursos para el beneficio de un estrato social particular, tenían hasta cierto punto sus razones, pero éstas no explican la transformación de las preferencias de los electores en el transcurso del tiempo, un proceso endógeno de la política del gobierno. La desigualdad

1 La versión anterior y japonesa de este capítulo fue publicada como Okada (2018a).

2 Ya hay un análisis en el detalle sobre el referéndum (Mayorga y Rodríguez 2016). Adviértase que una elección presidencial con una variedad de candidatos tiene una función diferente a la de un referéndum donde la cuestión es única y dicotómica.

Cuadro 1. Cronología del apoyo a Evo Morales

		Voto por Evo Morales %
junio 1997	Elección presidencial	3.7
junio 2002	Elección presidencial	20.9
diciembre 2005	Elección presidencial	53.7
agosto 2008	Referéndum revocatorio[a]	67.4
febrero 2009	Referendum para la nueva Constitución[b]	61.4
diciembre 2009	Elección presidencial	64.2
diciembre 2014	Elección presidencial	61.4
febrero 2016	Referendum para la reforma constitucional[c]	48.7

Fuente: Órgano Electoral Plurinacional (OEP).

Nota: [a] porcentaje de voto aprobatorio para el Presidente. [b] porcentaje de voto aprobatorio para la nueva Constitución. [c] Porcentaje de voto aprobatorio para la reforma constitutional.

económica nunca desapareció, pero la pugna de su gobierno por disminuirla se constituyó un factor menos influyente al momento de las elecciones, tal como en el caso del factor identitario. Mientras tanto, una parte del apoyo electoral se le iba retirando por otras razones.

Nuestra pregunta en este trabajo es ¿quiénes conformaron la base electoral de Evo Morales a lo largo del tiempo? Las victorias con mayoría absoluta no necesariamente significan que la misma categoría de votantes seguían votando por su proyecto por las mismas razones. En la coyuntura drásticamente cambiante que, tanto en lo político como en lo económico, se presentó resulta crucial conocer el comportamiento electoral con más detalle. Este capítulo analiza el apoyo electoral a Evo Morales en las elecciones presidenciales a través de datos de la encuesta Americas Barometer.[3] Se limita su enfoque al periodo entre 2005 y 2017.

En la siguiente sección discutiré las hipótesis del apoyo electoral. Básicamente dos grupos de hipótesis están en la agenda; un grupo apunta a la base electoral relativamente estable: se incluye la autoidentificación

3 Latin American Public Opinion Project (LAPOP), www.LapopSurveys.org.

indígena, población con menos ingreso y población de los departamentos del occidente del país. Debido a que estos aspectos no fluctúan en el corto plazo, se podría suponer que su apoyo electoral tiene un carácter sólido. La tercera sección analizará empíricamente estas hipótesis.

El otro grupo de hipótesis asume que el apoyo electoral es más variable. Una hipótesis muy conocida sostiene que los votantes deciden por quién votar por razones más prácticas, es decir, que podría influir el desempeño económico de la autoridad actual.[4] Esta razón puede ser válida en el caso boliviano pues el mandato de Evo Morales coincidió con una bonanza económica extraordinaria.

Cuando consideramos el desempeño económico en el caso de Bolivia, sin embargo, el objeto cuestionado no es simple. Por una parte, en una sociedad en la que la mayoría se sustenta con trabajo informal, la gente no necesariamente atribuye la culpa de una mala condición económica a la política del gobierno. Por otra parte, en un país donde la política económica está politizada, es decir donde la decisión del líder político influye altamente sobre la economía, la gente percibiría al gobierno como el responsable de cualquier situación económica. En la cuarta parte de este capítulo analizaremos el apoyo electoral del "trabajador por cuenta propia", categoría que abarca a más del 60 por ciento de los ciudadanos.

HIPÓTESIS

Cuando consideramos el apoyo electoral de Evo Morales, tenemos cinco hipótesis a la vista. Las tres primeras tratan del apoyo sectorial, aquí se asume que el apoyo electoral es relativamente estable. La cuarta hipóte-

4 Esta teoría se ha desarrollado en las elecciones en Estados Unidos (Fiorina, 1978). En el contexto latinoamericano, Weyland (2003) y Lupu (2010), entre otros, discutieron esa hipótesis sobre el apoyo electoral a Hugo Chávez. La cuestión del desempeño no necesariamente tiene que ver con el aspecto económico sino también con el político u otro, como el relativo a la buena o mala gestión del mandatario. Sin embargo, mayormente se trata de lo económico porque para los votantes supone ser más inmediatamente percibible y contundente que otros aspectos.

sis se opone a las anteriores señalando que el apoyo electoral es más pragmático y fluctuante. La última, que es la principal hipótesis en este artículo, insiste en que un apoyo sectorial es nuevo y emergente. A continuación, discutimos cada hipótesis por separado.

Apoyo sectorial: etnia, clase económica y regionalismo

Evo Morales ha obtenido la mayoría de votos en las urnas. Pero viendo más de cerca, algunos grupos son destacables. Su partido, el Movimiento al Socialismo (MAS), fue creado originalmente por los cocaleros en el Chapare, y luego se expandió a las organizaciones sociales e individuales afines (Zuazo, 2008). Ha tenido aparente rostro indígena desde la primera victoria, siendo la Coordinadora Nacional para el Cambio (CONALCAM) su base sólida y movilizadora, tanto en las elecciones como en la calle (Mayorga, 2007). Las organizaciones campesinas e indígenas, que son también agrupadas en CONALCAM, tienen su base en el área rural.

La geografía boliviana ha sido un factor determinante del alineamiento partidario desde hace mucho tiempo. A lo largo de la democracia en Bolivia, "la orientación política de los departamentos se ha preservado; la estructura del voto también" (Romero, 1998: 288). Incluso después de la caída de legitimidad de los partidos tradicionales, a fines del siglo XX, el nuevo escenario mantuvo un rostro geográfico. El MAS en la elección de 2005 obtuvo más votos en los departamentos occidentales, tales como La Paz, Oruro, Potosí, y también "salió victoriosa en la mayoría de las regiones habitadas por el campesinado pobre, de lengua aymara o quechua, con un nivel de vida mediocre" (Romero, 2006: 54).

La rivalidad entre departamentos en el occidente y el oriente del país originó los términos de "media luna" o "dos Bolivias", famosos y polémicos en el primer mandato de Evo Morales. Los departamentos de Santa Cruz, Tarija, Beni y Pando, del oriente del país, conformaron un bloque de oposición denominado "media luna", básicamente alrededor

del tema de la autonomía en la deliberación de la nueva Constitución. El referéndum revocatorio de 2008 hizo emblemático el apoyo dividido por departamentos.

Por estas observaciones, podemos rescatar tres hipótesis:

1. H_1: Evo Morales ha obtenido más apoyo electoral por parte de los votantes que se autoidentifican como indígenas originarios campesinos.
2. H_2: Evo Morales ha obtenido más apoyo electoral de los votantes con menores ingresos.
3. H_3: Evo Morales ha obtenido más apoyo electoral en los cuatro departamentos occidentales.

Apoyo pragmático: evaluación retrospectiva

Varios autores, sin embargo, han contradicho las hipótesis del apoyo sectorial, y son los que sugieren un apoyo pragmático. Madrid (2012) analizó las elecciones bolivianas hasta la de 2009, y concluyó que fue el programa político inclusivo, flexible y pragmático del MAS, y no el fundamentalismo excluyente de ciertos grupos étnicos o clases socioeconómicas, lo que conquistó más apoyo electoral. Esta discusión ha estado sostenida por varios autores. Mayorga (1995: 103) aseveró que la representación política de la sociedad boliviana por los partidos ha sido volátil, y que los votos campesinos en el área rural han sido básicamente pragmáticos. Es decir, la lógica de los votantes evalúa el desempeño del mandatario.

Corral, Sánchez y Rivas (2016) reconfirmó recientemente que la principal tarea de los legisladores incentivada por el sistema electoral en Bolivia es satisfacer la necesidad de la gente en sus distritos para, de esta manera, abonar a la credibilidad de sus electores y lograr sustento electoral en el futuro. Ellos han comprobado, mediante testimonios de legisladores, que esta actitud de asambleístas del MAS no es un fenómeno único del sistema electoral uninominal, el cual tiene carácter

centrífugo,[5] sino también es observado comúnmente entre los de representación proporcional. En efecto, los legisladores buscan el apoyo de los votantes en función de su desempeño y rendición de cuentas; este pragmatismo vale más que la afiliación sectorial.[6]

Wolff (2016), por su parte, mostró la tendencia reciente del sector privado del departamento de Santa Cruz. Según su interpretación, las asociaciones privadas, como la Federación de Empresarios Privados de Santa Cruz (FEPSC), la Cámara Agropecuaria del Oriente (CAO), y la Cámara de Industria, Comercio, Servicios y Turismo de Santa Cruz (CAINCO), se han acercado al gobierno de Evo Morales a partir de 2010, y lograron forjar una nueva relación no tan antagónica como antes. Si bien la brecha política entre el occidente y el oriente del país fue notable hasta la promulgación de la nueva Constitución en 2009, no hay motivo para que se mantenga la misma situación.

Una vez que dejamos de lado la supuesta estabilidad de los apoyos sectoriales, ¿qué otra hipótesis explicaría el apoyo mayoritario en las elecciones de 2009 y 2014? Los estudios electorales de los gobiernos de largo plazo en América Latina suelen discutir el pragmatismo de los electores. Por ejemplo, en Venezuela unos estudios se cuestionaban cuánto del apoyo electoral a Hugo Chávez ha sido promovido por la propia causa ideológica de sus seguidores o por el pragmatismo en el intercambio de las políticas favorables de los votantes flexibles (Weyland, 2003; Lupu, 2010; Merolla y Zechmeister, 2011; Izuoka, 2014).

---

5 El sistema electoral en Bolivia es mixto: consiste en distritos uninominales y representación proporcional. En los distritos uninominales, los candidatos pueden ganar la elección sin contar con la asignación partidaria, sino por su propia popularidad –de hecho, las primeras victorias de Evo en el Chapare de Cochabamba han sido por la popularidad propia de su personaje–. En consecuencia, el sistema funciona en sentido centrífugo, provocando que los legisladores del MAS creen su propio liderazgo independientemente de la fidelidad partidaria. Para conocer el efecto del sistema electoral en Bolivia, véase Zuazo (2008) y Muñoz-Pogossian (2008).

6 Véase también Anria (2018), en cuanto a la construcción de MAS como un partido y particularmente por la selección de candidatos.

La teoría más conocida del pragmatismo electoral es la de la votación retrospectiva (Fiorina 1978). La teoría supone que los votantes simplemente votan por el gobernante actual cuando la situación económica está yendo bien, y no votan por él en caso contrario. La teoría tiene la ventaja de poder satisfacer la rendición de cuentas, valor crucial de la democracia, en una sociedad en la que el sistema de partidos es inestable. Asimismo, para ejercer la aprobación o sanción, los electores no necesitan tener conocimiento o sofisticada preparación sobre la retórica y la práctica del desempeño del gobierno.

La votación retrospectiva puede aplicarse a cualquier política, desde la diplomacia hasta la corrupción, pero la situación económica es el indicador más útil porque la economía afecta a gran parte de la sociedad. El mandato de Evo Morales coincidió con una bonanza económica. Según MEFP (2016), los índices económicos fueron notables: el Producto Interno Bruto se incrementó en 5.0 por ciento en promedio durante 2006-2015; el valor de las exportaciones casi se triplicó entre 2006-2014; la pobreza extrema bajó desde 38.2 por ciento en 2005 a 17.3 por ciento en 2014, mientras que la pobreza moderada lo hizo desde 60.6 a 39.3 por ciento en el mismo período; y el coeficiente GINI disminuyó desde 0.60 en 2005 hasta 0.47 en 2012. Estos logros se dieron, por una parte, gracias a los altos precios del gas natural y de los minerales, pero también a la expansión financiera por la inversión pública y los gastos sociales. Obviamente, cuando hablamos de la evaluación económica, ésta debe ser subjetiva desde el punto de vista de los votantes, porque los índices técnicos, tales como el PIB per cápita o la tasa de pobreza, no se traducen automáticamente en significado positivo o negativo.

La cuarta hipótesis indica lo siguiente.

4. H_4: Evo Morales ha obtenido más apoyo electoral cuando los votantes observan la situación económica en positivo.

Hay dos condiciones para que esta hipótesis sea válida. La primera condición es la culpabilidad del gobernante. Para que los votantes manifiesten su insatisfacción en el momento electoral, tienen que atribuir la responsabilidad del mal manejo económico al gobierno, no a otras causas, como desastres naturales o descuido de sí mismos. El caso de Evo Morales satisface esta condición porque en varias ocasiones su gabinete destacaba los logros económicos durante su gobierno en comparación con anteriores gestiones, al menos en la retórica.

La segunda condición es más práctica y empírica: los votantes tienen que vincular su vida económica con la política del gobierno. Esa discusión nos dirige a la última hipótesis.

Nueva hipótesis: trabajador por cuenta propia

Bolivia es un país prominentemente informal. De acuerdo a un dato oficial de la Organización Internacional de Trabajo (OIT), el país tenía casi 75 por ciento de trabajadores en el sector informal en 2006[7] (ILO 2013). La definición de la informalidad económica es empíricamente confusa y contextual. En Bolivia, se puede entender que la informalidad es el espacio restante fuera del sector público estatal y el sector privado formal conformado por empresas grandes y medianas. Si bien muchas empresas tienen registro empresarial y tributario, o como cooperativas o gremios, tienden a tener cierto aspecto informal, porque las regulaciones legales sólo son ratificación de la realidad nacida en los tiempos pasados de economía frágil. Por ejemplo, las debacles del sector minero han forzado a un gran número de extrabajadores a convertirse en comerciantes callejeros, cocaleros, cooperativistas mineros, taxistas o importadores de autos y electrodomésticos. Unos

7 La definición de informalidad es toda una cuestión. ILO (2013) incluye, tanto a los trabajadores empleados en la empresa informal, como a los trabajadores empleados en la empresa formal sin contrato formal, afiliación a seguro médico o pensión de jubilación. Según sus datos, el sector agrícola está excluido en principio.

formaron sus gremios, federaciones y asociaciones, que también tienen registros, pero la legalidad depende de la negociación entre estos actores y el gobierno de turno.

En lugar de informalidad, siendo que no es fácil encontrar datos para este criterio, podemos usar un concepto posiblemente más relevante: trabajador por cuenta propia. Entre diferentes modalidades de denominación, este concepto tiene varias ventajas. Primero, el concepto apunta más a la precariedad económica de una persona que a la legalidad de su actividad. Segundo, el concepto abarca diferentes sectores uniéndolos bajo un tipo de empleo diferenciado de obreros o empleados. La autonomía de la condición laboral de los trabajadores por cuenta propia nos da la ventaja de la similitud entre éste y el concepto original de economía informal. Tercero, el apelativo trabajador por cuenta propia, o cuentapropista, existe tanto en diferentes encuestas como en el dato oficial del gobierno boliviano, lo que nos posibilita verificar nuestra hipótesis.

La relación entre el trabajador por cuenta propia y el gobierno no ha sido muy analizada. Singer (2016) hizo un estudio sobre el comportamiento electoral de los trabajadores informales en Argentina, en la línea de la votación retrospectiva. Su conclusión fue que los trabajadores en condición precaria tienden a ser más reaccionarios y críticos respecto al gobernante cuando su desempeño económico no les favorece. Este pronóstico deviene del pretexto de que los trabajadores informales en dicho país están menos organizados, una situación más común en muchos países desarrollados y en desarrollo. No obstante, en Bolivia, como se mencionó anteriormente, los trabajadores por cuenta propia pueden estar organizados y no necesariamente tienen que ser reaccionarios. Para elaborar nuestra hipótesis sobre el comportamiento electoral de trabajadores por cuenta propia, veamos primero su situación económica en general y su relación con el gobierno.

El gobierno de Evo Morales, desde sus inicios, ha sometido a varios sectores bajo el control estatal, pero la economía boliviana no ha mostrado grandes cambios. La dependencia respecto de las materias pri-

mas, particularmente hidrocarburos y minerales, se fue intensificando mientras el ambiente para la inversión privada no mejoró, el resultado fue que se hizo necesaria la inversión pública en algunos sectores estratégicos o el suministro de la demanda básica.[8] Los sectores que mostraban bonanza económica fueron el bancario, construcción y servicios; tal fenómeno se puede entender básicamente como un sub-efecto del incremento de las divisas que circulan en el mercado doméstico. El acercamiento entre el gobierno y los agroproductores de Santa Cruz tampoco produjo un gran cambio. En pocas palabras, la economía estatal y la privada no ha mostrado un avance drástico, excepto en los sectores hidrocarburífero y minero.

La década de 2005-2015 provocó varias situaciones que generaron la proliferación de los cuentapropistas, y algunas de ellas tienen mucho que ver con el *boom* de precios de las materias primas y la bonanza económica que se vivió, aunque suene contradictorio. La primera razón es lo ya mencionado: la limitación de la economía estatal y privada.[9] La segunda es la herencia neoliberal: miles de trabajadores estatales fueron despedidos en la década de los años ochenta del siglo pasado, y empezaron a realizar actividades en el mercado informal en los años siguientes. La situación no ha cambiado desde entonces. La tercera razón es la abundante liquidez en el mercado: los que tenían dinero en efectivo lo usaron para iniciar negocios de alto rendimiento. En varios casos, el

8 El congreso internacional YPFB Gas y Petróleo, que se llevó a cabo en 2011, es una plataforma para atraer inversión en el sector de hidrocarburos, donde incluso fue notable la participación de altos mandatarios de entonces, como el vicepresidente Álvaro García Linera o el ministro de Economía Luis Arce. Sin embargo, el resultado no ha sido significativo hasta el presente. Por otro lado, la restricción a la exportación de productos agropecuarios recayó en la escasez del abastecimiento de productos básicos como el azúcar. La crisis llegó en los primeros meses de 2011, cuando la escasez de dicho producto en el mercado doméstico se convirtió en un escándalo y obligó al gobierno a importar azúcar de manera urgente. Luego la situación se calmó. La inyección de recursos públicos es un fenómeno no novedoso, similar a las medidas de los gobiernos del pasado.

9 Wanderley (2009) discutió varios desafíos de la baja productividad en Bolivia, apuntó que lo más crucial es la inapropiada política económica, que se enfoca más en hidrocarburos y menos en otras vías productivas, forjando el camino hasta 2004.

trabajo denominado "por cuenta propia" ha sido la opción más viable. La cuarta razón es la autoprotección: con dinero en efectivo, naturalmente hay posibilidad de invertir en alguna actividad empresarial con contrato legal y el resto de las formalidades; sin embargo, la dependencia de la exportación de materias primas hace que esta opción sea menos viable. Si se aprende del pasado, apostar a largo plazo es riesgoso; no optar por la inversión de largo plazo sino por el trabajo por cuenta propia sirve como un colchón salvavidas, tanto en tiempos difíciles como en tiempos de bonanza. Por último, podemos destacar la vida organizativa en la sociedad boliviana. En comparación con otros países, Bolivia es uno de los más organizados, donde los gremios, federaciones, organizaciones sindicales, etcétera, protegen a los asociados, incluyendo el sector informal, mediante la presión ante el gobierno para lograr se cumplan sus demandas. Todo en conjunto ha dado por resultado que el trabajo por cuenta propia sea una opción racional para la gente en tales situaciones peculiares.

En teoría, el gobierno tiene dos motivaciones para actuar frente a esta proliferación de cuentapropistas. Primero, el gobierno tiene la atribución de intervenir para formalizar las actividades económicas del sector. Los cuentapropistas no pagan impuestos, carecen de licencias de operación y quedan fuera de otros controles estatales. Adicionalmente, el gobierno necesita controlar la circulación de divisas y dinero en efectivo para mantener manejable la política macroeconómica y vigilados los negocios ilícitos. Sin embargo, el Estado boliviano no está suficientemente capacitado para estas intervenciones. Según el estudio de PNUD (2007), el Estado no necesariamente es débil, pero históricamente necesitó la negociación y el acuerdo con las fuerzas sociales para conseguir un cierto nivel de gobernanza. La segunda motivación del gobierno es la intervención en ese sector para crear una alianza política. Si los cuentapropistas se agrupan en organizaciones sociales y de esa manera se puede negociar con ellos, el gobierno de turno tratará de darles beneficios en la búsqueda de obtener apoyo electoral a cambio. En la práctica,

la construcción de una nueva alianza política o de un nuevo sistema de clientelismo resulta ser muy racional, sobre todo si son grupos grandes en términos de número de votantes.

Estas dos motivaciones apuntan a que la relación entre el gobierno y los trabajadores por cuenta propia es delicada y conlleva siempre una tensión latente. Por una parte, el gobierno tiene el incentivo de intervenir y controlar, pero, por otra, se pretende forjar una alianza política mediante la distribución del beneficio. En la práctica, podemos suponer que la relación se va consolidando en el transcurso del tiempo, y tienen que pasar al menos dos elecciones para consolidar una alianza. Las organizaciones sociales de cuentapropistas no entenderán al principio la utilidad de la alianza, sino hasta cuando sientan que su autonomía está garantizada, y perciban, además, que la relación con el gobierno es beneficiosa; entonces ellos empezarán a demostrar su apoyo político. Así, nuestra quinta hipótesis se plantea como sigue.

5. H_5: Evo Morales ha obtenido más apoyo electoral de los votantes que trabajan por cuenta propia a partir de su segundo mandato.

En el marco de esta discusión, es importante mencionar algunos episodios en los cuales ciertos grupos de cuentapropistas ganaron terreno en el segundo mandato de Evo Morales, 2010-2014. Los grupos emblemáticos en esta situación son los cocaleros, cooperativistas mineros, transportistas y comerciantes de contrabando; pero también la mayoría de los campesinos, de los indígenas y vendedores de la calle podrían ser parte de esta categoría. Algunos grupos explícitamente ganaron beneficios a través de implementar sus medidas de presión, mientras otros lo hicieron por su relación, implícita o explícita, con los miembros del gabinete. La Federación Nacional de Cooperativas Mineras de Bolivia (FENCOMIN) demostró una fuerte influencia no sólo para obtener beneficios directos, como la inmunidad tributaria, sino también en lo referente a la aprobación de la nueva ley minera (Okada, 2016). Los

contrabandistas de autos usados lograron legalizar una gran cantidad de sus vehículos indocumentados, previamente ingresados al país en 2011 (Okada, 2018b). Por su parte, el sector agrícola recibió facilidades financieras en varias oportunidades.

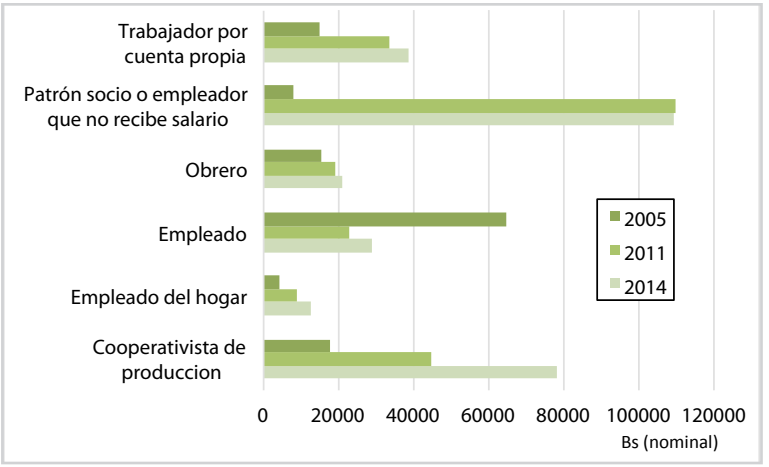
Asimismo, podemos confirmar que el trabajador por cuenta propia resultó más beneficiado, no al inicio del gobierno de Evo Morales sino en los años tardíos. La Gráfica 1 muestra el ingreso anual promedio por diferentes modalidades de empleo, dato extraído de las Encuestas Nacionales de Hogares (ENAHO) 2005, 2011 y 2014.[10] El ingreso promedio de los cuentapropistas fue menor que el de obreros o empleados en 2005, pero su incremento ha sido relativamente alto. En 2014, los trabajadores por cuenta propia ganaban en promedio más que obreros o empleados. Lo ganado por los cooperativistas dio un salto drástico en 2014, probablemente por efecto del auge del precio de los minerales que elevó los ingresos de miles de cooperativistas mineros.

Hemos discutido cinco hipótesis que explicarían el apoyo electoral a Evo Morales. En las siguientes secciones, vamos a verificarlas respectivamente.

---

10 La transformación de los datos individuales a un agregado requirió una fórmula específica. Además, la pregunta en las encuestas hizo posible seleccionar a los encuestados según la forma de pago: diario, semanal, quincenal, mensual, bimestral, trimestral, semestral y anual. La transformación resultó en lo siguiente: primero, el monto declarado por el encuestado fue multiplicado por sus días, semanas, o meses, para que todo se convierta en montos anuales; segundo, para el control de la inestabilidad laboral, todos los montos anuales de pago diario fueron multiplicados por el factor riesgo 0.6. Esto quiere decir, bajo el supuesto de que los encuestados que trabajan por un pago diario sólo consiguen trabajo 60 por ciento de todos los días al año. De la misma manera, los que tienen pago semanal tienen como factor riesgo el 0.7; los de pago quincenal, 0.8; mensual, 0.9. De hecho, las diferentes formas de pago existen para todas modalidades de empleo, por lo tanto, teóricamente, el cambio del factor riesgo no afecta, a diferencia del ingreso promedio de las modalidades de empleo. Por otro lado, el dato se calcula sobre el monto declarado por los encuestados para diferentes años, *i.e.* es el valor nominal. Esto nos dificulta evaluar los cambios temporales entre 2005, 2011 y 2014 porque la inflación y el aumento del salario mínimo no está incluido en este cálculo. De todos modos, nuestro objetivo es la tendencia del ingreso promedio entre las diferentes modalidades de empleo en el mismo año y su evolución en el transcurso del tiempo.

Gráfica 1. Nivel de ingreso nominal por modalidad de empleo



Fuente: Encuesta Nacional de Hogares (enaho) 2005, 2011, 2014.

ANÁLISIS 1: VOTO SECTORIAL CON TENDENCIA A DISMINUIR

Se analiza el apoyo sectorial. Las hipótesis H_1, H_2, y H_3 son válidas, pero el margen de la diferencia disminuye en el transcurso de tiempo.

El Cuadro 2 muestra los porcentajes de apoyo a Evo Morales o al MAS por diferentes etnias autoidentificadas. En la primera victoria de Evo en la elección presidencial de 2005, el apoyo electoral fue más fuerte en las identidades referidas a la etnia denominadas: "chola", "mestiza" e "indígena/originaria",[11] mientras el apoyo a Evo fue débil en la categoría "blanca". La misma tendencia siguió hasta 2012. En 2014, finalmente la brecha entre "blanca", por un lado, y "mestiza" e "indígena/originaria", por otro, ha disminuido. En ese año, los encuestados que se autoidentifican como etnia "blanca" también manifestaron mayormente su apoyo al MAS.

11 En LAPOP, la pregunta menciona raza. Sin embargo, considero que el término etnia es apto para denominar la autoidentificación del pueblo boliviano porque la categorización es una construcción social más que una genealogía.

Cuadro 2. Porcentaje de apoyo a Evo/MAS por étnia (auto-identificación)

	2004[a]	2006[b]	2008[c]	2010[d]	2012[e]	2014[f]
Blanca	6	31	36	41	35	65
Chola	33	78				
Mestizo	9	49	62	60	74	79
Indígena	20	80				
Originario	10	53				
Indígena/ Originario			87	89	88	90

Fuente: LAPOP 2004, 2006, 2008, 2010, 2012, 2014.

Nota: no incluye los datos de los grupos negra, afroboliviano y mulata por muy poca muestra [a] apoyo electoral a Evo en la elección presidencial 2002; [b] apoyo electoral a Evo en la elección presidencial 2005; [c] apoyo partidario a MAS en 2008; [d] apoyo electoral a Evo en la elección presidencial 2009; [e] apoyo partidario a MAS en 2012; [f] apoyo partidario a MAS en 2014.

Cuadro 3. Porcentaje de apoyo a Evo/MAS por ingreso

	2004[a]	2006[b]	2008[c]	2010[d]	2012[e]	2014[f]
Ingreso bajo[g]	13.90	65.11	81.55	83.33	84.00	85.29
Ingreso alto[g]	11.43	51.39	53.38	68.62	79.84	78.38

Fuente: LAPOP 2004, 2006, 2008, 2010, 2012, 2014.

Nota: [a] apoyo electoral a Evo en la elección presidencial 2002; [b] apoyo electoral a Evo en la elección presidencial 2005; [c] apoyo partidario a MAS en 2008; [d] apoyo electoral a Evo en la elección presidencial 2009; [e] apoyo partidario a MAS en 2012; [f] apoyo partidario a MAS en 2014; [g] los datos de ingreso familiar en LAPOP están divididos en 10 o 16 clases, y se varían por años. Asimismo, los indicadores de clases deben entenderse también con efecto de inflación (el mismo monto en bolivianos se va disminuyendo en su valor por alza de precio al consumidor). Aquí, los umbrales marcadores entre ingreso alto y bajo se deciden aproximando al salario míinimo de los años correspondientes, es decir, 500bs por 2004-2010, 950bs por 2012, y 1400bs por 2014. Cambiando el umbral por una clase arriba o abajo no marca diferencia siginificativa en los porcentajes.

El Cuadro 3 evidencia los porcentajes de apoyo a Evo o al MAS por la población según su nivel de ingreso. El umbral entre ingresos bajos y altos está definido por el salario mínimo oficial, explicado en la última nota de la tabla. En realidad, el umbral ha ido variando cada año, pero se diferencia básicamente entre un grupo de encuestados que recibían ingresos menores al salario mínimo oficial y otros con ingresos supe-

riores. Como se observa, el porcentaje de apoyo a Evo o al MAS del grupo de encuestados con ingresos bajos siempre es superior al del otro grupo. Sin embargo, podemos ver la misma tendencia que la del apoyo en función de la etnia: el margen de la brecha entre uno y otro fue disminuyendo en transcurso del tiempo. Particularmente en los datos de LAPOP 2010, 2012 y 2014, el apoyo de los encuestados con ingresos altos llegaba a casi 80 por ciento.

El Cuadro 4 muestra los porcentajes de apoyo electoral a Evo o al MAS por departamentos. El apoyo en los departamentos del oriente, Santa Cruz, Pando, Tarija, y Beni, la famosa "media luna", fue marcadamente débil, mientras que el de las otras cinco regiones fue siempre mayor. Esta tendencia continuó hasta 2010, año en el que ya la mayoría de los encuestados de Pando confesó su apoyo a Evo en la elección presidencial de 2009. En 2012, la mayoría en los cuatro departamentos orientales declaró su apoyo al MAS. De tal manera, el apoyo departamental ha sido básicamente válido, pero el margen ha ido disminuyendo.

Cuadro 4. Porcentaje de apoyo a Evo/MAS por departamento

	2004[a]	**2006[b]**	**2008[c]**	**2010[d]**	**2012[e]**	**2014[f]**
La Paz	12	69	96	89	83	83
Cochabamba	24	63	86	72	78	92
Oruro	17	66	92	82	86	95
Chuquisaca	8	60	65	65	93	93
Potosi	13	70	87	74	97	80
Santa Cruz	7	23	22	38	64	59
Pando	3	34	40	55	81	87
Tarija	3	34	43	45	74	65
Beni	0	22	32	33	53	56

Fuente: LAPOP 2004, 2006, 2008, 2010, 2012, 2014.

Nota: [a] apoyo electoral a Evo en la elección presidencial 2002; [b] apoyo electoral a Evo en la elección presidencial 2005; [c] apoyo partidario a MAS en 2008; [d] apoyo electoral a Evo en la elección presidencial 2009; [e] apoyo partidario a MAS en 2012; [f] apoyo partidario a MAS en 2014.

Los análisis muestran que las tres hipótesis de apoyo sectorial –H_1, H_2 y H_3– son sustentadas, pero no de manera estable. La similitud entre los tres análisis nos llama la atención, pero quizás la interpretación no es sencilla. Hay al menos dos posibilidades para abordarla. Por un lado, la hegemonía de Evo/MAS ha hecho creíble la ventaja de su continuidad para los años posteriores, probablemente a partir de la victoria de diciembre de 2009, por lo cual todos los grupos sociales perdieron la perspectiva del escenario alternativo en el corto plazo y fueron motivados a cambiar su comportamiento político. Podían optar por "subirse al tren",[12] es decir, sumarse al grupo que aparentemente ganará para no quedarse en situación desventajosa. Sin embargo, esta interpretación no explica por qué la suma de apoyo a Evo Morales en 2014 y 2016 no fue superior a la que obtuvo en las anteriores elecciones. Por otro lado, podemos sospechar que una nueva brecha está emergiendo. En la siguiente parte vamos a analizar esta posibilidad.

ANÁLISIS 2: VOTO DE "TRABAJADORES POR CUENTA PROPIA"

Analizamos en esta sección dos hipótesis: la votación retrospectiva sobre el desempeño del gobierno, H_4, y el voto de "trabajadores por cuenta propia", H_5. Nuestro enfoque se centra más en H_5 porque supone que la mayoría de los bolivianos están en esta categoría y el dato de ENAHO da cuenta de un incremento dramático de sus ganancias.

Antes de emprender el razonamiento, hay que considerar ciertas precauciones en el análisis de los "cuentapropistas". En la mayoría de los casos, el dato de la economía informal es prácticamente inaccesible. Asimismo, la dificultad también existe cuando tratamos de definir y categorizar los diferentes trabajos entre el grupo formal y el informal. La pregunta sobre el tipo de empleo y la opción de "trabajador por cuenta propia" posibilita abrir un camino más viable. La pregunta

12 Se entiende como el efecto bandwagon en inglés.

define la actividad económica a través de la declaración de los encuestados, lo que es la manera más confiable, sin complicar la entrevista con una interrogación más profunda y posiblemente sensible, ni menospreciar el tipo de empleo posiblemente alejado del control estatal.

Otra precaución es la posible coincidencia de la categoría de "cuentapropista" con la de etnias o el nivel de ingreso. Si muchos "cuentapropistas" pertenecen a un mismo grupo étnico o tienen ingreso relativamente bajo, hay riesgo de que la correlación dicotómica entre el tipo de empleo y el apoyo electoral refleje el efecto de otras variables de diferente manera.[13] Para evitar este problema, hay que hacer un análisis de regresión con control de otras variables. Con estas precauciones, vamos viendo la viabilidad de la hipótesis.

Cuadro 5. Apoyo de trabajador por cuenta propia a MAS

	2008	**2010**	**2012**	**2014**
Apoyo a MAS (todos encuestados)	68.6	77.0	76.1	80.5
Apoyo a MAS (trabajador por cuenta propia)	74.2	83.7	76.7	82.5
Trabajador por cuenta propia/todos encuestados	57.4	61.7	63.5	63.7
n	493	548	318	476

Fuente: LAPOP 2008, 2010, 2012, 2014 .

Los Cuadros 5 y 6 muestran la tendencia de apoyo electoral de manera más simple. La primera línea informa los porcentajes de apoyo electoral al MAS o a Evo entre todos los encuestados, de acuerdo con LAPOP 2008, 2010, 2012 y 2014. En la segunda línea veremos que los porcentajes del apoyo electoral entre los "trabajadores por cuenta propia" han sido siempre superiores a los porcentajes de todos los encuestados. Esto quiere decir que los trabajadores de este tipo de empleo siempre lo apo-

13 Técnicamente se llama relación espuria.

Cuadro 6. Apoyo de trabajador por cuenta propia a Evo

	2008	2010	2012	2014
Apoyo a Evo (todos encuestados)	55.4	66.5	30.3	50.3
Apoyo a Evo (trabajador por cuenta propia)	62.1	71.4	33.3	54.5
Trabajador por cuenta propia/todos encuestados	58.5	65.9	63.6	63.1
n	1096	1247	1529	1454

Fuente: LAPOP 2008, 2010, 2012, 2014.

yaban con mayor probabilidad.[14] La proporción de los "cuentapropistas" entre todos los encuestados fluctuaban entre 58 y 63 por ciento, esto ratifica nuestra presuposición. Esta observación es interesante pero la correlación podría ser espuria, por haber coincidencias con otras variables. Por tal razón, abajo hacemos el análisis de regresión.

El dato, variable dependiente, modelo de análisis

Usamos LAPOP 2010 y 2014 porque las temporadas de sus encuestas eran bastante cercanas a las elecciones de 2009 y de 2014, por lo tanto, se supone que las respuestas fueran más serias.

LAPOP 2010 tiene la pregunta sobre la votación en la elección presidencial de diciembre de 2009. La pregunta literalmente dice: ¿Por quién votó para presidente en las últimas elecciones presidenciales de 2009? Las posibles respuestas fueron: uno de los ocho candidatos presidenciales, ninguno (fue a votar, pero dejó la boleta en blanco, arruinó o anuló su voto) y otro. Asignamos 1 si la respuesta fue Evo, y 0 para cualquiera otra respuesta. LAPOP 2014 pregunta de manera un poco diferente: ¿Si esta

14 El dato de apoyo a Evo en LAPOP 2012 parece demasiado menor a lo que suponíamos. Esto podría ser por un factor coyuntural. Aún en ese caso, los trabajadores por cuenta propia apoyaron en mayor proporción respecto a todos los encuestados.

semana fueran las próximas elecciones presidenciales, que haría usted?[15] Las posibles respuestas fueron cuatro: *1)* no votaría; *2)* votaría por el candidato o partido del actual presidente; *3)* votaría por algún candidato o partido diferente del actual gobierno; *4)* iría a votar, pero dejaría la boleta en blanco o la anularía. Asignamos 1 si la respuesta fue la *2),* y 0 en el caso de las otras respuestas. El análisis consiste en una regresión logística para ambos casos, porque las variables dependientes son dicotómicas.

Variables independientes

Ambas encuestas preguntan sobre la ocupación principal de los encuestados, si tienen alguna. Las posibles respuestas son cinco: *1)* asalariado del gobierno o empresa estatal; *2)* asalariado en el sector privado; *3)* patrón o socio de empresa; *4)* trabajador por cuenta propia, y *5)* trabajador no remunerado o sin pago. Creamos una variable binomial "trabajador por cuenta propia", asignando 1 si la respuesta fue la *4),* y 0 en cualquiera de las restantes. Suponemos que los trabajadores por cuenta propia tienen mayor posibilidad de apoyar a Evo/MAS, cuando concibieron la utilidad de esa alianza política para los años posteriores.

La dificultad de conocer en detalle la relación entre trabajadores por cuenta propia y el gobierno titular no nos permite especificar la temporalidad del efecto. No sabemos, antes de emprender el análisis, si el apoyo de los "cuentapropistas" aparece ya en 2010 o recién en 2014, recordando la Gráfica 1 en la que el ingreso promedio de los "cuentapropistas" se incrementó con mayor rapidez entre 2005-2014, sería probable que ellos evalúen al gobierno y al presidente de manera positiva.

Para analizar la viabilidad de la hipótesis de votación retrospectiva, creamos la variable "evaluación económica". Utilizamos la siguiente pregunta en ambas encuestas: ¿Considera usted que la situación económica

15 LAPOP 2014 es lo más actualizado entre los datos accesibles y todavía no alcanzaba a incluir la pregunta retrospectiva sobre la elección presidencial de diciembre de 2014.

del país es mejor, igual o peor que hace doce meses? Esta variable es ordinal porque las respuestas posibles son: *1)* mejor; *2)* igual, o *3)* peor. La pregunta está dirigida a la evaluación del encuestado sobre la situación del país, no la personal, porque ésta podría ser subjetiva y en consecuencia inconsistente. Los que trabajan en obras o servicios de forma diaria, semanal o mensual cambiarían su percepción en el corto plazo. En cambio, la situación económica del país tiene impacto en la vida de la población boliviana, pero de manera más estructural y estable. Suponemos que el apoyo a Evo/MAS sería más probable mientras la evaluación económica de los doce meses anteriores sea más positiva. Debido a que la respuesta "peor" es *3),* "igual" es *2)* y "mejor" es *1)*, el coeficiente tiene que ser negativo.

Variables de control

Para controlar el posible efecto de otras variables y evitar una falsa interpretación en su resultado, introducimos algunas variables de control (supuesto efecto sobre el apoyo a Evo/MAS está entre paréntesis): autoidentificación indígena (+); autoidentificación blanca (-); ingreso bajo (+), vivir en uno de los cuatro departamentos de la "media luna" (-); nivel de educación (+/-); trabajar en el gobierno o el sector público (+); sexo (+/-); y edad (+/-). No sabríamos decir si el nivel de educación, sexo y edad tienen efecto positivo o negativo, pero podría afectar tanto al tipo de empleo como al apoyo electoral.

Resultados

Los Cuadros 7 y 8 muestran los resultados del análisis de regresión logística. La hipótesis H_4 sobre la evaluación retrospectiva fue sustentada porque en ambos años la variable "evaluación económica" tiene coeficiente negativo con un buen nivel de significación estadística. Mientras más positiva es la evaluación de la situación económica del país, más probable es que los encuestados votaron o votarán por Evo/MAS.

Cuadro 7. Resultado de regresión logística, LAPOP 2010

	Coeficiente	S.E.	z-value	p-value
Intercept	2.37	0.39	6.03	0.00
Empleo público	-0.48	0.22	-2.17	0.03
Trabajador por cuenta propia	-0.20	0.12	-1.60	0.11
Indígena	1.20	0.19	6.20	0.00
Blanca	-0.81	0.23	-3.50	0.00
Ingreso bajo	0.80	0.14	5.80	0.00
Nivel de educación	0.02	0.01	1.75	0.08
Media luna	-0.50	0.12	-4.21	0.00
Evaluación económica	-1.12	0.10	-10.77	0.00
Sexo	0.00	0.12	0.04	0.97
Edad	0.01	0.00	1.60	0.11
n	1658			
log likelihood	-906.4317			

Cuadro 8. Resultado de regresión logística, LAPOP 2014

	Coeficiente	S.E.	z-value	p-value
Intercept	2.42	0.40	6.01	0.00
Empleo público	0.63	0.21	2.95	0.00
Trabajador por cuenta propia	0.37	0.16	2.27	0.02
Indígena	0.69	0.17	3.97	0.00
Blanca	-0.43	0.32	-1.36	0.17
Ingreso bajo	-0.47	0.15	-3.06	0.00
Nivel de educación	-0.10	0.02	-6.41	0.00
Media luna	-0.86	0.13	-6.59	0.00
Evaluación económica	-0.78	0.09	-8.50	< 2e-16
Sexo	-0.01	0.13	-0.11	0.91
Edad	0.01	0.01	1.14	0.25
n	1195			
log-likelihood	-717.5303			

La hipótesis H_5 también fue comprobada. En 2010, los trabajadores por cuenta propia no mostraron un comportamiento sistemático acerca de su apoyo electoral a Evo/MAS. Incluso ellos pudieron votar en contra de

Evo en la elección 2010 (el coeficiente negativo), pero, de todos modos, la variable no tiene suficiente nivel de significación estadística. En cambio, el resultado de LAPOP 2014 muestra que el apoyo de trabajadores es sistemáticamente favorable a Evo/MAS (coeficiente positivo), y ese efecto tiene suficiente nivel de significación estadística. El cambio entre las dos temporadas es notable y consistente con nuestra hipótesis.

Las otras variables básicamente tienen efectos esperados: autoidentificación indígena (+), autoidentificación blanca (negativo en 2010 y no relevancia en 2014); vivir en "la media luna" (-). El nivel de educación no tenía relevancia en 2010 pero luego, en 2014, los que tienen alta educación empezaron a manifestar su desgaste con relación a Evo/MAS. Las variables sexo y edad no tienen relevancia.

El empleo público e ingreso bajo tienen un resultado mixto. En 2010 los asalariados en el gobierno y sector público no votaron a favor de Evo/ MAS, pero dieron un vuelco en 2014. Consideramos que la consolidación hegemónica del MAS en los gobiernos subnacionales tiene alguna explicación. La variable del ingreso bajo giró desde el apoyo relevante hacia la oposición a Evo/MAS. La interpretación es sumamente difícil, pero sospechamos que existe una brecha en la sociedad entre los que pudieron aprovechar la época de Evo Morales y otros que no.

CONCLUSIÓN

La validez de las cinco hipótesis está básicamente comprobada. La autoidentificación étnica, el ingreso bajo, el lugar de residencia, la evaluación retrospectiva y el trabajo por cuenta propia tienen ciertos efectos en el apoyo electoral a Evo Morales y el MAS. Sin embargo, los efectos de cada uno fueron cambiando en transcurso del tiempo.

El apoyo en el primer gobierno no es igual a los del segundo y tercer gobiernos. Los apoyos sectoriales fueron disminuyendo, la prueba indica que un gobierno de largo plazo, cuanto más establece su hegemonía, pierde poco a poco la significación de los marcadores que antes

dividía entre sus seguidores y opositores. Cuando los diferentes grupos sociales se unen en alianza política con el gobierno, explícita o implícitamente, ya no permiten confiar en la explicación sectorial de los resultados electorales. El dinamismo se complica cada vez más. Consecuentemente podemos insinuar un cambio estructural en la medida en que se iba transformando el apoyo mayoritario al gobierno de Evo Morales con menos claridad en el transcurso del tiempo.

Como se suele decir en otros países, también en Bolivia el buen desempeño del gobierno fue un mérito fundador de fuerza electoral. Los electores apreciaron al gobernante titular mientras la situación macroeconómica seguía mostrando señales positivas. La importancia del Ministro de Economía y Finanzas Públicas y su continuidad desde 2006 hasta 2017 ratificó que el gobierno entendía perfectamente el significado electoral de este aspecto.

Otra tendencia que existió bajo la superficie es el apoyo de los trabajadores por cuenta propia que estaba manifestándose en los últimos años (cuya peculiaridad es que nació donde tanto la economía estatal como la privada formal no absorbían la mayoría de la población), mientras que sólo los sectores relacionados con los recursos naturales no renovables gozaban de la bonanza. En tal situación, tanto el gobierno como el pueblo, en búsqueda de la supervivencia de cada uno, se encontraron en una alianza política, una opción pragmática. La implicación de esta alianza, probablemente implícita en general, fue volátil. Así como el surgimiento del apoyo electoral de los cuentapropistas se sustentó en una razón pragmática, su continuación se daba también por la misma razón. Nuestro hallazgo apunta a cierta precariedad estructural que existió en el trasfondo del referendo constitucional de 2016 y las elecciones nacionales en los años posteriores.

No obstante, la conclusión del análisis de este capítulo no es singular. A nuestro parecer, existen por lo menos cinco factores que explican el apoyo electoral a Evo Morales. Para un mejor pronóstico del futuro boliviano, no deberíamos quedarnos a ciegas frente al porcentaje total

de los resultados electorales, sino analizar en profundidad las lógicas que corren bajo el agua.

AGRADECIMIENTO

Me complace agradecer a Takashi Tanaka y otros participantes del simposio "Economía y política de América Latina en la segunda mitad de la década de 2010: coyuntura actual y perspectivas para el futuro", celebrado en Kioto en enero de 2017, por sus comentarios y sugerencias. También agradezco a Latin American Public Opinion Project (LAPOP) por haber permitido el acceso a los datos. Este trabajo es financiado por KAKENHI GRANT-IN-AID 13J02254, 16K21086, y 16K02029. Una apreciación especial se dirige a Milly Díaz, por su escrutinio ortográfico y sus comentarios.

BIBLIOGRAFÍA

ANRIA, Santiago. (2018) *When Movements Become Parties: The Bolivian MAS in Comparative Perspective*. Cambridge: Cambridge University Press.

CORRAL, Margarita, Francisco SÁNCHEZ, y Cristina RIVAS PÉREZ. (2016) "The Impact of Mixed-member Districts on Legislators' Behavior: The Case of Bolivia". *Latin American Politics and Society*, 58 (1): 29-48.

FIORINA, Morris P. (1978) "Economic Retrospective Voting in American National Elections: A Micro-Analysis". *American Journal of Political Science*, 22 (2): 426-443.

INTERNATIONAL LABOUR ORGANIZATION (ILO). (2013) *Women and Men in the Informal Economy: A Statistical Picture*. Geneve: ILO.

IZUOKA, Naoya. (2014) "'Bolivar kakumei' ni okeru touhyoukoudou: Venezuela 1998-2010 nen no senkyo ni kansuru ichi kousatsu" ["Comportamiento electoral en las elecciones de la 'Revolución Boliviana': un análisis de las elecciones de Venezuela en 1998-2010"]. En Naokatsu Uetani ed. *Posuto*

Shin-jiyūshugiki" Raten-amerika ni okeru Seiji Sanka. Chiba: Institute of Developing Economies. [en japonés]

Lupu, Noam. (2010) "Who Votes for "Chavismo"?: Class Voting in Hugo Chávez's Venezuela." *Latin American Research Review*, 45 (1): 7-32.

Madrid, Raul. (2012) *The Rise of Ethnic Politics in Latin America*. Cambridge University Press.

Mayorga, Fernando. (2007) *Encrucijadas*. Cochabamba: Editorial Gente Común y Centro de Estudios Superiores, Universidad Mayor de San Simón.

———— y Benjamín Rodríguez. (2016) *Urnas y democracia directa: balance del Referendo Constitucional 2016*. La Paz: Órgano Electoral Plurinacional.

Mayorga, René Antonio. (1995) *Antipolítica y neopopulismo*. La Paz: Centro Boliviano de Estudios Multidisciplinarios.

Ministerio de econmía y finanzas públicas (mefp). (2016) *Memoria de la Economía Boliviana 2015*. La Paz: mefp.

Merolla, Jennifer, and Elizabeth J. Zechmeister. (2011) "The Nature, Determinants, and Consequences of Chávez's Charisma: Evidence from a Study of Venezuelan Public Opinion". *Comparative Political Studies*, 44 (1): 28-54.

Molina, Fernando. (2010) "Bolivia: la geografía de un conflicto". En François Polet ed. *La Bolivia de Evo*. Madrid: Editorial Popular, pp.79-92.

Muñoz-Pogossian, Betilde. (2008) *Electoral Rules and the Transformation of Bolivian Politics*. New York: Palgrave Macmillan.

Okada, Isamu. (2016) "Evo Morales, cooperativas mineras y el difícil parto de la nueva ley minera". *Decursos*, No. 34: 63-193.

————. (2018a) "Bolivia Evo Morales seiken no 'populism': informal na shiji kiban no ryusei" ["El 'populismo' en la Bolivia de Evo Morales: emergencia de la base de apoyo de los informales"] . Yusuke Murakami ed. *Populism no seijigaku*. Tokio: Kokusaishoin, pp.47-71. [en japonés]

————. (2018b) "Importación de vehículos usados asiáticos en Bolivia: reforma de la política reguladora y sus significados". *Umbrales*, No. 33: 39-57.

Programa de las Naciones Unidas para el Desaroollo (pnud). (2007) *El estado del Estado en Bolivia*. La Paz: pnud.

Romero Ballivián, Salvador. (1998) *Geografía electoral de Bolivia*. Segunda edición, La Paz: Fundemos.

————————. (2006) *El tablero reordenado: análisis de la elección presidencial de 2005*. La Paz: Consejo Nacional Electoral.

Singer, Matthew M. (2016) "Informal Sector Work and Evaluations of the Incumbent: The Electoral Effect of Vulnerability on Economic Voting". *Latin American Politics and Society*, 58 (2): 49-73.

Verdera, Francisco. (2015) "Do Limits Exist to Informality Growth in South America?: A Preliminary Exploration". En Jean-Pierre Cling et al. eds., *The Informal Economy in Developing Countries*. Londres y Nueva York: Routledge, pp.253-273.

Wanderley, Fernanda. (2009) "Más allá del gas: entre la base estrecha y ancha". En John Crabtree, George Gray Molina y Laurence Whitehead eds. *Tensions irresueltas: Bolivia, pasado y presente.* La Paz: Plural, pp.213-236.

Weyland, Kurt. (2003) "Economic Voting Reconsidered: Crisis and Charisma in the Election of Hugo Chávez". *Comparative Political Studies*, 36 (7): 822-848.

Wolff, Jonas. (2016) "Business Power and the Politics of Postneoliberalism: Relations Between Governments and Economic Elites in Bolivia and Ecuador". *Latin American Politics and Society*, 58 (2): 124-147.

Zuazo, Moira. (2008) ¿Cómo nació el mas? La Paz: Friedrich Ebert Stiftung-Latin American Institute of Social Research.

Continuidad neoliberal y sus consecuencias

RELACIONES ENTRE EL CONFLICTO ARMADO Y EL SISTEMA POLÍTICO EN COLOMBIA: OTRA CARA DEL EFECTO DE LAS REFORMAS NEOLIBERALES

Yuichi Sendai

PRÓLOGO

La estabilidad en la política ha sido una de las características tradicionales de Colombia. El bipartidismo, que ha caracterizado esa estabilidad, se estableció desde mediados del siglo XIX, y con base en ese sistema, la democracia se ha sostenido durante un largo período de tiempo. Aunque en la década de 1950 se estableció una dictadura militar, ésta duró corto tiempo en comparación con las de otros países de América Latina, y después, se reestableció un bipartidismo fortalecido.

Sin embargo, desde la década de los noventa se ha producido un cambio fundamental en esta situación. Como consecuencia del impacto del neoliberalismo, hubo una apertura no sólo en la economía sino también en la política. Es decir, habiéndose adoptado el neoliberalismo, los gobiernos de Colombia han puesto en marcha políticas de ajuste estructural, tales como la desregulación, la introducción de una economía abierta y la ampliación de la participación política, mediante la flexibilización de los requisitos para el establecimiento de partidos políticos. Sin embargo, como resultado de tales aperturas se experimentó un agravamiento de la desigualdad económica y el derrumbamiento del tradicional bipartidismo en ese país. Esto último quedó de manifiesto con el triunfo del candidato independiente Álvaro Uribe Vélez en 2002. Después de dos períodos de administra-

ción de Uribe, su sucesor, Juan Manuel Santos, fue elegido presidente en 2010 y reelegido en 2014. Este fenómeno demuestra que la situación política interna se ha ido moviendo drásticamente. En otras palabras, Colombia es uno de los casos en que la política de partidos se ha desestabilizado bajo la reforma neoliberal, sin que las fuerzas de centro izquierda hayan podido ser una alternativa para las víctimas del neoliberalismo.

Otros elementos importantes para entender la política contemporánea en Colombia, son el conflicto armado interno y los procesos de paz. El conflicto armado de Colombia, que se remonta a la década de los años sesenta, y lleva por tanto más de medio siglo, es uno de los conflictos armados de más larga duración en el mundo. Desde entonces, se han conformado en ese país una variedad de grupos armados ilegales, entre los cuales se encuentran desde guerrillas izquierdistas hasta grupos de derecha, los paramilitares. La mayoría de estos grupos ha sido desmantelada a través de procesos de paz y, recientemente, la guerrilla más grande de Colombia, las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia, FARC, llegaron a un acuerdo con el gobierno.

Este artículo tiene por objeto aclarar la relación entre la situación política actual de Colombia y los procesos de paz, desde el punto de vista de la desestabilización política como consecuencia de las reformas neoliberales, especialmente de la "apertura" política.

En primer lugar, para este fin, hago un repaso somero de la situación política desde la época de la independencia hasta la reforma neoliberal. Después, considero la relación entre la política y el conflicto generado bajo el bipartidismo; reviso enseguida el desarrollo de una variedad de grupos armados y de procesos de paz desde la década de los ochenta del siglo pasado. Por último, me enfoco en la relación entre la situación política y los procesos de paz bajo las administraciones del período del posbipartidismo, y trato de mostrar que las políticas de paz han sido un factor que desestabiliza la situación política en Colombia.

BIPARTIDISMO Y REFORMA NEOLIBERAL

Situación política después de la independencia

En Colombia, después de la independencia del dominio español, los nuevos gobernantes se dividieron en dos facciones: una era la facción del centralismo (bolivarianismo) y la otra, la del federalismo (santanderismo), mismas que se transformaron en el Partido Conservador y el Partido Liberal, respectivamente, hacia 1849. Desde entonces, la oligarquía que encarnaban estos dos partidos se mantuvo en Colombia, excepto para el período del régimen militar, que duró un corto período entre 1954 y 1958. La lucha por el poder entre el Partido Conservador y el Partido Liberal causaba a menudo enfrentamientos, y hacia el final del siglo XIX, provocó la Guerra de los Mil Días, que dejó más de 100 000 víctimas. A pesar de que se mantenía la democracia en términos formales, en la realidad era un bipartidismo acaparado exclusivamente por un pequeño grupo, por una élite, por una oligarquía. Un bipartidismo que no permitía la participación de ninguna otra fuerza política ni del pueblo colombiano.

En el siglo XX, en las zonas urbanas, en relación directa con el número de los trabajadores de las fábricas –los cuales comenzaron a proliferar por la industrialización– se intensificaron los movimientos obreros, que buscaban mejorar las condiciones de trabajo y el salario, mientras que, en las zonas rurales, cada vez crecían más los movimientos campesinos, que pedían una reforma agraria frente al latifundismo tradicional. Como no se percibía un horizonte que pudiera dar salida a estos conflictos y los resolviera, y como, al mismo tiempo, el enfrentamiento entre los dos partidos se recrudecía y agudizaba, la situación vino a derivar en una nueva lucha armada por el poder político, etapa conocida como La Violencia.

En 1948 fue asesinado el líder liberal y candidato presidencial, Jorge Eliécer Gaitán. Este asesinato provocó fuertes disturbios en la

capital (Bogotazo) y, luego, una ola de violencia que se extendió por todo el país. Además de este suceso, cuando culminó la lucha interna por el poder dentro del Partido Conservador, un militar, el general Gustavo Rojas Pinilla, dio un golpe de Estado y estableció un régimen militar. Sin embargo, a pesar de ser militar, una parte del Partido Conservador, del Partido Liberal y de la Iglesia católica, lo apoyaron, al menos en un principio. Cuando ya no coincidieron los intereses de la élite con los del gobierno, y surgió la preocupación por el posible colapso de la oligarquía tradicional, los dos partidos expulsaron a Rojas Pinilla de la escena política, y juntos llevaron a cabo un acuerdo con el fin de revivir y afianzar el bipartidismo. Este acuerdo tomó el nombre de Frente Nacional, y se trató de un sistema para que los dos partidos mantuvieran el dominio del poder del Estado, consistente en elegir, alternadamente, un presidente de cada partido, además de repartirse entre ambos los cargos públicos, así como las curules del Congreso, los ministerios, las gobernaciones, etcétera, impidiendo la participación de otros partidos en las elecciones, entre otras disposiciones.

Pero el Frente Nacional fue un acuerdo no solamente de tipo político, sino también, económico, buscando promover el desarrollo del país y hacer negocios. En el fondo, había fuerte influencia y preponderancia del sector industrial. Durante la administración de Rojas Pinilla, los empresarios, al inicio, contribuyeron con el régimen porque esperaban que su capacidad política y su experiencia como ingeniero favorecieran al sector industrial. Sin embargo, como no coincidió con el interés de los empresarios, el régimen militar perdió su apoyo, se debilitó y, finalmente, se derrumbó. Por esta razón, en el marco del Frente Nacional, el desarrollo de la economía nacional fue una parte sustancial del acuerdo entre los dos partidos. En consecuencia, cualquier gobierno emanado de ellos tomaría una misma política en lo económico. Después de algún tiempo, el Frente Nacional decayó, y ambos partidos volvieron a enfrentarse por el poder político, pero, en lo que toca a la política económica, el acuerdo y la concordia entre ambas agrupaciones

políticas se mantuvo. Esta situación dio cierta estabilidad a la macroeconomía de Colombia para sortear la Crisis de la Deuda latinoamericana en los años ochenta del siglo pasado.

Sin embargo, en lo esencial, pervivió el concepto de Frente Nacional, o de bipartidismo excluyente respecto de la participación política de otros movimientos sociales con ideas diferentes a las de los dos partidos. Esta exclusión podría ser uno de los factores del nacimiento y persistencia a través del tiempo de las guerrillas en Colombia.

"Apertura" de la política por la reforma neoliberal

La introducción de las políticas neoliberales en Colombia se remonta a finales de los años ochenta.

Hacia el final de la administración del presidente Virgilio Barco (1986-1990) del Partido Liberal, se introdujo el programa de modernización económica con el objeto de lograr la liberalización del comercio exterior, lo que implicó un ajuste estructural en los sectores agrícola e industrial, condición impuesta por el Banco Mundial para otorgar préstamos.

Un paquete completo de reformas estructurales en la economía y la política se llevó a cabo bajo la administración de César Gaviria (1990-1994) del Partido Liberal. Con respecto a la economía, avanzó la modernización e internacionalización hacia una economía abierta con base en el Plan Nacional de Desarrollo denominado La Revolución Pacífica, con el fin de responder a una globalización acelerada, y evitar el impacto de la degradación de la situación económica de los países vecinos debido a la Crisis de la Deuda.

En cuanto a la modernización de la economía, se llevó a cabo la introducción de tecnología y de capital, implementando, como medida principal y sustancial, la privatización de las empresas estatales, así como una serie de reformas, entre ellas, destacadamente, la de inversión internacional, la laboral, la fiscal y la cambiaria. En cuanto a la

internacionalización de la economía, se intentó la liberalización de las importaciones, reduciendo aranceles y revisando la licencia de importación, con base en la Ley 7 de 1991, que define la reforma de comercio para la apertura de la economía. Además de esto, también se llevaron a cabo proyectos de mejoramiento de la infraestructura para adquirir competitividad en el mercado internacional, así como proyectos sociales sobre seguro social y oferta de vivienda para los trabajadores, entre otros.

Respecto a la política, en primer lugar, y a fin de lograr establecer una "democracia abierta" que desplazara al monopolio de la política, se convocó a una Asamblea Constituyente que incluyó representantes indígenas y a activistas de izquierda. Finalmente, en 1991 la nueva Constitución fue promulgada para reemplazar la Constitución de 1886.

La nueva Constitución fue un intento de transición hacia un sistema multipartidista, que pusiera las bases de una democracia saludable y de una paz duradera. Téngase en cuenta que la oligarquía, originada desde el siglo XIX, obstaculizaba una participación política amplia de la sociedad, orillando a algunos excluidos a formar grupos armados rebeldes. Sin embargo, la relajación de los requisitos para constituir un partido político provocó una situación caótica con muchos pequeños partidos; de 23 partidos que había en 1991 se pasó a 49 en 1994 y 62 partidos en 1998 (Giraldo 2003, 185-204).

Por esta razón, surgió la inquietud de que podrían haber más negociaciones entre individuos que debates entre partidos, lo que generaría corrupción. Además, muchos de los pequeños partidos políticos asemejaban más afiliados de los dos partidos tradicionales y lo que en el fondo persistía era el bipartidismo. Posteriormente, las reformas sobre partidos políticos, tales como el Acto Legislativo 1 de 2003 (que define un mínimo de votos para que un partido mantenga la personería jurídica) y la Ley 974 de 2005 (que define que los miembros de cada partido deben actuar en grupo), calmaron esta situación,

pero la "apertura" política de Gaviria perdió sustancia y la oligarquía se mantuvo en el poder.

Como el gobierno del presidente Samper (1994-1998), del Partido Liberal, era también del mismo partido del gobierno anterior, continuó el intento de la política de apertura, haciendo algunos ajustes en el campo de proyectos sociales para que el gobierno tuviera un rol más fuerte. Aunque el siguiente gobierno, el del presidente Pastrana (1998-2002), perteneciente al Partido Conservador, se enfrentó a un empeoramiento del crecimiento económico, se consideró que esta caída no era porque la política de la apertura tuviera problemas, sino porque la capacidad para la exportación era insuficiente.

Entonces, lo que se hizo fue promover la transferencia de tecnología para el sector de la exportación, desarrollar su capacidad, mejorar la infraestructura. También el gobierno de Pastrana consideró que para impulsar efectivamente el desarrollo económico era indispensable terminar el conflicto, empujar aún más la profundización democrática y avanzar en la lucha contra la pobreza, pero las negociaciones resultaron vanas.

De esta manera, la política neoliberal, que se introdujo a finales de la década de los ochenta, se desarrolló en los noventas, y siguió vigente a través de las administraciones de Uribe (2002-2010) y Santos (2010-2018), tras el colapso del bipartidismo. El acuerdo al que se llegó sobre la dirección de la política económica desde el Frente Nacional ha sido uno de los factores detrás de la estabilización económica en Colombia, pero al mismo tiempo ha causado desigualdad económica y social.

Asimismo, el sistema político del bipartidismo tradicional ha generado una fuerte estabilidad política, pero ha excluido la participación en los asuntos públicos de diferentes sectores, monopolizando el poder político. Por lo tanto, ha sido difícil que las personas afectadas por la pobreza o la desigualdad económica y social mejoren su nivel de vida o solucionen sus problemas, y en esa situación surgieron y se mantuvieron los grupos armados para cambiar la sociedad por la fuerza.

LOS GRUPOS ARMADOS Y LOS PROCESOS DE PAZ BAJO EL BIPARTIDISMO

Formación y variedad de las guerrillas

A mediados del siglo xx, más precisamente hacia 1960, un grupo de miembros del Partido Liberal –que habían sido reprimidos por el gobierno del Partido Conservador en circunstancias de violencia política durante la etapa denominada La Violencia–, junto con comunistas y campesinos expulsados de la política, formaron la que ha sido conocida como la República de Marquetalia, un enclave de guerrilleros en una zona agreste de la Cordillera Central. Tras el ataque a Marquetalia por las fuerzas públicas del gobierno conservador, los que lograron escapar al sur de Colombia organizaron, en 1964, al lado de otros guerrilleros, un grupo armado denominado Bloque Sur, que se transformaría, en 1966, en las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia, Ejército del Pueblo, FARC-EP.

Por otro lado, en las zonas urbanas, por influencia de la Revolución Cubana, estudiantes y trabajadores formaron, en 1964, el Ejército de Liberación Nacional (ELN). Inspirados en el marxismo-leninismo, se fijaron como meta llevar a cabo una reforma agraria y rechazar la explotación de los recursos naturales por las empresas extranjeras. Estas dos organizaciones armadas ilegales constituyen la llamada primera generación de la guerrilla que, con base en una ideología comunista y bajo la fuerte influencia de la triunfante Revolución Cubana, se formó en aquellos años (García Durán, 1992: 77-87). FARC y ELN lucharon contra el sistema político y el gobierno colombiano, y buscaban establecer un régimen de izquierda.

Además de estos grupos guerrilleros, se fundaron varias organizaciones, tales como el Ejército Popular de Liberación (EPL) –que se formó en 1967 como una facción militar del Partido Comunista de Colombia - Marxista Leninista (PCC-ML, PC de C-ML)– y el Partido Revolucionario

de los Trabajadores (PRT), que fue expulsado del PCC-ML en 1975 y se consolidó con este nombre en 1982.

Frente a estas agrupaciones guerrilleras de primera generación basadas en ideologías políticas de izquierda, se formó en 1972 el Movimiento 19 de Abril (ANAPO-19), que es considerado un movimiento guerrillero de segunda generación, y se considera con una orientación dentro del nacionalismo. En 1961, el expresidente del gobierno militar de facto, general Gustavo Rojas Pinilla, quien tras un golpe de Estado en 1953 había gobernado hasta mayo de 1957, formó un partido político, la Alianza Nacional Popular (ANAPO), y presentó su candidatura en las elecciones presidenciales de 1970. Cuando fue derrotado por el candidato del Frente Nacional, Misael Pastrana, del Partido Conservador, por una ligera diferencia, afirmó que había habido fraude en el conteo de votos, y los miembros de la ANAPO formaron el Movimiento 19 de abril (M-19), nombre tomado de la fecha de las elecciones. Inicialmente actuaban en zonas urbanas, tras lo cual sus actividades se extendieron a zonas rurales también. Era popular entre la gente por los actos que promovía, tales como robar a las clases altas adineradas; pero, gradualmente, fue perdiendo el respaldo de la gente, en particular después del baño de sangre y masacre con que culminó la toma por miembros del M-19 del Palacio de Justicia en 1985, que dejó más de cien muertos.

Además del M-19, otro movimiento de segunda generación que destaca es el Movimiento Armado Quintín Lame (MAQL), el grupo armado de los indígenas del Departamento del Cauca en el sur de Colombia. El Quintín Lame fue fundado con el objeto de defender y recuperar los derechos de los indígenas frente a la violencia y el despojo de tierras y bienes sufrido a manos de los terratenientes, de otros grupos guerrilleros, de las mafias y de los militares. Así que no necesariamente era un grupo rebelde contra el gobierno, sino un grupo enraizado en su territorio, que actuaba en defensa propia de los indígenas y se inspiraba en la memoria de un líder sobresaliente del siglo XIX, Manuel Quintín Lame.

Como se describió arriba, las guerrillas en Colombia han tenido una variedad de motivos para formarse, y han estado integradas, entre otros, por anapistas (de la ANAPO), por miembros del Partido Comunista, campesinos, trabajadores e indígenas, todos expulsados de la política. Es decir, la presencia de grupos armados ilegales y la estabilidad política han sido los dos lados de una misma moneda, porque la estabilidad fue producto del sistema político bipartidista tradicional, que construyó la oligarquía de las élites, pero que ha excluido al resto de las clases sociales. En otras palabras, la desigualdad social, la imposibilidad de participación política y la violencia se fueron acendrando y volviendo más intensas, dando por resultado la proliferación de grupos armados ilegales. Sin embargo, sus argumentos, escalas, y fondos son diversos. Las FARC y el ELN, de primera generación, y el M-19, de segunda, tenían un pensamiento político definido y claro, y gozaban de influencia a nivel nacional, además de un número de combatientes de gran escala; mientras que el MAQL y el PRT representaban intereses de un área localizada o de un sector específico, y no tenían una escala e influencia nacional. Además, estas organizaciones se juntaban y se disolvían repetidamente. Por ejemplo, el PRT se separó del Partido Comunista, mientras las FARC, el ELN, el M-19, el MAQL, el EPL y el PRT se aliaron en 1987 para formar una organización más grande en influyente, llamada la Coordinadora Guerrillera Simón Bolívar (CGSB). De esta manera, los movimientos guerrilleros son muy diversos en términos de objetivos, zonas de influencia, escalas, financiamiento y relaciones entre ellas.

Nacimiento y transformación de los grupos paramilitares

En general, los paramilitares son un término genérico para denominar una variedad de grupos armados ilegales formados aproximadamente desde la década de los ochenta, por campesinos, propietarios de grandes haciendas o de minas de esmeraldas, e incluso por mafias de la droga, en diversas partes de Colombia, con el objetivo de defenderse de las guerrillas y proteger la vida y los bienes de los miembros de sus gru-

pos y familias. Estas agrupaciones no se basaban en ideología política alguna, y lo que las identificaba era el solo propósito de combatir a las guerrillas. Gradualmente, se fueron dedicando también al negocio de las drogas, hasta constituir su principal fuente de financiación. Así, la mayoría de los grupos paramilitares se convirtieron en organizaciones autónomas financiadas principalmente por el tráfico de drogas.[1]

En 1997, la mayoría de los grupos paramilitares formaron una organización a nivel nacional, las Autodefensas Unidas de Colombia (AUC), organización dirigida por Carlos Castaño como líder máximo, y cuyo fin fue el de contrarrestar las poderosas guerrillas.[2] Los grupos paramilitares radicados en cada región se transformaron en subgrupos llamados "bloques" dentro de AUC. Como los grupos paramilitares eran organizaciones de autodefensa, y en virtud de ello estaban fuertemente ligados a las regiones donde habían surgido, se enfrentaban no solamente contra las guerrillas, sino que influían también en la política y la economía de "su territorio"; tal fenómeno se ha denominado paramilitarismo.[3] Finalmente, la participación de este nuevo actor "antiguerrilla" intensificó la tensión en las zonas rurales, y complicó los conflictos y su resolución.

Los procesos de paz desde la década de los ochenta

En Colombia, se han llevado a cabo varios procesos de paz con los grupos armados ilegales desde la década de los años ochenta. Bajo la admi-

1 Sin embargo, ha de decirse que no todos los grupos paramilitares necesariamente se financiaban con negocios relacionados con drogas.

2 Los grupos que no eran parte de las AUC fueron disminuidos y quedaron muy pocos. Aunque dentro de estos grupos había organizaciones que rechazaron la participación en el proceso de paz con la administración de Uribe, algunos desaparecieron por enfrentamientos entre ellos mismos; finalmente, todos los grupos paramilitares dejaron las armas en el proceso de paz.

3 En general, cada grupo paramilitar tenía "su territorio" y mantenía su poder empleando la fuerza ilegal de las armas. En su territorio, a través de corrupción o amenazas, influía sobre empresas privadas, organizaciones públicas, políticos y habitantes. También cobraban lo que llamaban "vacunas", una especie de "impuesto" para la defensa contra las guerrillas. Los nexos de paramilitares con políticos han sido llamados "parapolítica", y varios políticos y funcionarios públicos fueron arrestados por ese delito.

nistración de Julio César Turbay (1978-1982), del Partido Liberal, se creó el primer comité de paz, y se establecieron la Ley 37, de 1981, y el Decreto 474, de 1982, que determinan lo relacionado con la amnistía y el indulto sólo para delitos políticos, y no para secuestros, extorsiones u homicidios cometidos fuera de combate.

La siguiente administración fue la de Belisario Betancourt (1982-1986), quien promulgó la Ley 35, de 1982, y la Ley 49, de 1985, con el mismo objeto. En 1985, como resultado de la negociación de paz, se formó el partido político legal de los excombatientes de las FARC, denominado Unión Patriótica, pero después desapareció por el asesinato masivo de sus miembros. Bajo la administración de Virgilio Barco (1986-1990), del Partido Liberal, se emitieron la Ley 77, de 1989, y el Decreto 206, de 1990, para el acuerdo de paz de 1990 con el M-19, por lo que se organizó el partido político legal del M -19, denominado Alianza Democrática M-19, AD M-19.

Fue la administración de César Gaviria (1990-1994), del Partido Liberal, la que en 1991 logró varios acuerdos de paz con el PRT, el EPL y el MAQL, a cuyos miembros les fueron anuladas sus condenas, al considerar sus delitos como políticos a través del Decreto 213, de 1991. También, ese gobierno promulgó la nueva Constitución de 1991, que definió la facultad de dar indulto y amnistía por parte del gobierno y del congreso (cuerpo legislativo). Además, esa administración definió la ley 1943, de 1991, para el grupo armado Ernesto Rojas, y la ley 104, de 1993, para el CRS y el Frente Francisco Garnica.

La administración de Ernesto Samper (1994-1998), del Partido Liberal, promulgó la ley 241, de 1995, que era prórroga de la ley 104, de 1993, para abrir la posibilidad de dar beneficio jurídico a los desertores paramilitares. También emitió la ley 418, de 1997, para aplicar al proceso de paz con el MIR- COAR.[4]

4 El MIR-COAR era una parte del grupo armado "Milicias de Medellín", junto con otras organizaciones: FPLN, CMR y CAP.

Aunque el presidente Andrés Pastrana (1998-2002), del Partido Conservador, intentó negociaciones de paz con las FARC y el ELN,[5] solamente inició un proceso con las FARC en 1998, y estableció una zona de distensión (despeje) de 42 000 kilómetros, de la cual se retiró la fuerza pública para facilitar las negociaciones con esa guerrilla. La conversación directa entre el presidente Pastrana y el máximo líder de las FARC, Manuel Marulanda, generó una gran expectativa de paz entre los ciudadanos. Respondiendo al progreso de la negociación de paz, se estableció la ley 548, de 1999 (prórroga de la ley 418 de 1997, también conocida como Ley de Orden Público), y también formuló la ley 589, de 2000, que aclaraba los alcances del indulto y la amnistía.

A pesar de estas medidas que tomó el gobierno para el futuro acuerdo de paz con las FARC, las guerrillas continuaron cometiendo delitos, llevando a cabo varios atentados y acciones terroristas, por lo que finalmente, el presidente Pastrana declaró la suspensión del proceso en febrero de 2002. Tras recuperar la zona de distensión.

Como no solamente fracasó el proceso de paz, sino que también se conoció el hecho de que las FARC utilizaban la zona de distensión para la producción de cocaína y su fortalecimiento militar, la gente se desilusionó con la política de negociación con las FARC.

Los procesos de paz realizados en las décadas de los ochenta y noventa fueron acuerdos realizados con guerrillas de escala relativamente pequeña, o debilitadas. Tal es una característica de los procesos de paz en este período, es decir, que desmovilizaron a las pequeñas organizaciones, las cuales reconocieron el límite de la lucha armada y/o que estaban al borde de la extinción, y por tanto aprovecharon la ocasión para rendirse, a condición de que el gobierno les otorgara la amnistía y el indulto (Aguilera, 2013: 132-140). Por esta razón, el marco legal para acordar con estos grupos guerrilleros fue simplemente la ley 104 de 1993 que define la amnistía y el indulto, añadiendo a ella un nuevo

5 El proceso con el ELN empezó en 1998, pero fracasó en 2002.

plazo o adaptándola caso por caso.[6] En el caso contrario, el de grupos guerrilleros de mayor envergadura y fuerza, y con suficiente financiamiento, la mayoría de las negociaciones han fracasado, por no poder alcanzar acuerdos sobre las condiciones, como en el caso de las FARC con los gobiernos de Betancourt y de Pastrana, y en el caso del ELN con los de Samper y Pastrana.

LA DESESTABILIZACIÓN DE LA POLÍTICA EN EL PERÍODO DEL POSBIPARTIDISMO

El surgimiento del presidente Uribe y el colapso del bipartidismo

Fue el exgobernador de Antioquia y exmiembro del Partido Liberal, Álvaro Uribe Vélez la persona que destruyó el tradicional bipartidismo que se remonta a mediados del siglo XIX. Como el cacique del Partido Liberal, Horacio Serpa ya había anunciado su segunda candidatura para la elección presidencial de 2002, Uribe no tenía posibilidad de ser elegido en ese partido y tomó la decisión de dejar el Partido Liberal para convertirse en candidato independiente en 2001.

A pesar de que, al principio, Serpa era el candidato líder en la campaña, su superioridad empezó a menguar a finales del 2001, cuando las negociaciones de paz que se llevaban a cabo entre la administración Pastrana y las FARC se entramparon tras continuas actividades terroristas de ese grupo guerrillero.

Finalmente, tras el secuestro de un avión por parte de las FARC, el día 20 de febrero de 2002, el presidente Pastrana declaró la suspensión de las negociaciones de paz. Casi un mes antes de las elecciones, dada la

6 Esta ley fue elaborada bajo la administración de Gaviria, y en el período del presidente Samper fue renovada con el nombre de ley 418 de 1997, y en la época del presidente Pastrana se convirtió en la ley 548 de 1999. Al inicio de la administración de Uribe, se la volvió a renovar como la ley 782 de 2002, pero para el proceso de paz con los paramilitares se creó un marco legal nuevo como se verá más adelante.

desconfianza y la preocupación por la seguridad frente a las guerrillas de izquierda, el candidato Uribe, quien insistía claramente en una línea dura contra las guerrillas, atrajo el respaldo del pueblo y ganó inesperadamente la elección obteniendo 53.05 por ciento de los votos en la primera vuelta. Así fue colapsado el sistema del bipartidismo, y la política nacional se reorganizó en torno al presidente Uribe. Debido a que el presidente logró mejorar considerablemente la situación del orden público en respuesta a las expectativas del pueblo colombiano, mantuvo más de 60 por ciento de su popularidad durante su período presidencial, y el Congreso se dividió en dos facciones alrededor del presidente Uribe: uno fue la de los uribistas, y la otra la de los antiuribistas. Mientras que el Partido Conservador, Cambio Radical y el Partido Social de la Unidad Nacional ("La U", de nueva creación) formaron una coalición pro Uribe, el Partido Liberal y el partido izquierdista Polo Democrático Alternativo (PDA) representaron los partidos contrarios a Uribe.

Aunque formalmente se introdujo el sistema de política de multipartidos en la década de los noventa debido a la política "abierta" basada en el neoliberalismo, en realidad se había mantenido el sistema del bipartidismo con una fuerte base de apoyo. El entonces candidato Uribe logró un amplio apoyo público para enfrentar al sistema tradicional de bipartidismo, tratando el tema del conflicto, que era el asunto público más preocupante en aquel momento, como punto de discusión en la campaña. Sin embargo, centralizar el tema de la resolución del conflicto en las elecciones puede volverse un instrumento de politiquería, que implica un riesgo de desestabilización de la política, impidiendo a los políticos cooperar para resolver el conflicto más allá de los diferentes partidos.

La Política de Seguridad Democrática y la nueva concepción del conflicto

Aunque el presidente Uribe colapsó el sistema bipartidista, siguió la misma línea de las políticas económicas neoliberales del pasado. Sin

embargo, respecto al conflicto, anunció una política diferente de la de gobiernos anteriores. La denominó Política de Defensa y Seguridad Democrática, la cual no solo pugnó por el fortalecimiento de las medidas de seguridad y por la táctica de línea dura frente a los grupos armados ilegales, sino que también implicó una nueva interpretación del conflicto armado colombiano y una nueva relación entre el conflicto y los ciudadanos.

A pesar de que esta política, originalmente, fuera sólo una de las políticas presentadas en la campaña electoral, tras el fracaso de la negociación de paz entre el gobierno de Pastrana y las FARC y el deterioro del orden público, el presidente Uribe posicionó estas medidas de seguridad como la bandera política de su gobierno. Lo esencial de esta política se define así: *1)* la democracia que goza todo el pueblo está garantizada por las medidas de seguridad, *2)* con este fin, es necesaria la cooperación de los ciudadanos, así como la reforma y fortalecimiento del sector de la fuerza pública, y *3)* con estas medidas se recupera el control de todo el territorio y el orden público. En otras palabras, para restaurar la democracia, amenazada por la violencia de los grupos armados ilegales, se hacía necesaria la cooperación de los ciudadanos que la gozan y el refuerzo de la fuerza pública.

Por tanto, bajo el esquema de la política de seguridad democrática, el gobierno aumentó y reforzó la policía y los militares, desplegándolos en todo el territorio; asimismo, amplió la autoridad de los soldados, estableció la red de informantes civiles contra acciones terroristas, el sistema de recompensas al público por aportar información relacionada con actividades terroristas, y la creación de los soldados campesinos para que funcionaran como vigilantes en las zonas rurales.

En consecuencia, se mejoró la situación de seguridad drásticamente, y, favorecido por una alta tasa de apoyo popular, el presidente Uribe logró impulsar una nueva reforma a la Constitución para permitir la antes prohibida reelección; en consecuencia, pudo ser reelegido como presidente de la República en 2006.

El elemento más característico de la política de seguridad democrática es la nueva perspectiva del conflicto en Colombia que sostenía el presidente Uribe, quien insistía en que no había un conflicto en Colombia, sino una "amenaza terrorista" (*Semana,* 2005: 25). El entonces asesor del presidente, José Obdulio Gaviria explicó, como base para esta afirmación, que dejada atrás la Guerra Fría, en Colombia las guerrillas ya no son los grupos armados que luchan por una ideología política, sino empresas que mantienen negocios de drogas, y que en una nación democrática no se justifica el uso de la fuerza armada excepto por parte del gobierno (Gaviria, 2005: 29-50).

De acuerdo con este concepto, en junio de 2005, el gobierno pidió a las embajadas extranjeras y a las organizaciones internacionales que en los proyectos de ayuda internacional no se utilizaran expresiones inadecuadas que no reflejaran esta idea, por ejemplo, "conflicto" y "actores armados", entre otros.[7]

Para el presidente Uribe, un proceso de paz con los grupos armados dentro de la ley es aquel en el que el gobierno apoya la reintegración de los excombatientes a la sociedad civil con la condición de que detengan actividades ilegales, abandonen las armas y se entreguen. Esto es totalmente diferente a los procesos de paz con amnistía y con la posibilidad de participación política, que se habían hecho durante los años noventa y aun desde los ochenta.

Con este discurso de que "en Colombia no hay conflicto" se advierte la intención de evitar que las guerrillas tengan estatus político bajo el Derecho Internacional público y en consecuencia que el "conflicto" sea un asunto de carácter político. Por otra parte, mediante el uso de la palabra "terrorismo" para calificar las acciones de los guerrilleros, el conflicto fue despolitizado y se convirtió tan solo en un problema de orden público.

---

7 El artículo del 13 de junio de 2005 de *El Tiempo*, muestra ejemplos de las expresiones inadecuadas sobre los proyectos de cooperación internacional, como "actores armados" o "actores del conflicto", porque pueden incluir a los miembros de la Fuerza Pública y los equipara con los grupos armados al margen de la ley.

De este modo, el reconocimiento de que el mejoramiento de la seguridad era prioridad absoluta fue compartido tanto por el gobierno como por el pueblo, y el presidente Uribe, al recuperar la seguridad, logró ganar alta popularidad y mantenerla. En el primer período, en 2002, comenzó con un 69 por ciento de aceptación, cuatro años después, en 2006, rondaba ya 77 por ciento; y al final de su mandato, en 2010, aún sostenía un 75 por ciento de opinión favorable.

El proceso de paz con los paramilitares y sus problemas

Bajo el gobierno de Uribe se intentaron los procesos de paz basados en esa nueva visión de los conflictos. El primer proceso fue con los paramilitares. Se inició con la petición de parte de éstos: en 2002, las llamadas Autodefensas Unidas de Colombia (AUC), una organización formada por diferentes grupos de autodefensas, declaró el cese unilateral del fuego, con el fin de llevar a cabo un diálogo para la paz con el gobierno. Luego, el gobierno instaló la Comisión Nacional de Paz, que comenzaría a trabajar en enero de 2003. En julio de 2003, el diálogo empezó oficialmente, con la condición de que los grupos paramilitares se desmantelaran con fecha límite hacia finales de 2005. En noviembre de aquel año, se desmovilizaron primero 870 personas del Bloque Cacique Nutibara, y luego siguieron otros bloques de diferentes regiones. Después de las ceremonias de dejación de las armas, todos los exmiembros tenían que participar inmediatamente en el programa del gobierno para la reinserción.

A pesar de que el proceso de desmovilización ya estaba en marcha, finalmente el gobierno y los jefes paramilitares empezaron a negociar los detalles del proceso de paz en julio de 2004. Es decir, el proceso de desarme, desmovilización y reintegración (DDR) inició antes de establecer el marco jurídico para los combatientes en este proceso, porque ya se había definido la fecha límite del desmantelamiento de los grupos paramilitares. Aunque se produjeron ciertas fricciones en el proceso de negociación, se estableció una nueva ley para los desmovilizados. Al

final, cerca de 30 000 personas se desmovilizaron hasta agosto de 2008, y así se completó el proceso de paz con los paramilitares.

Se puede pensar que este proceso de paz con los paramilitares es el producto materializado de la perspectiva del conflicto del presidente Uribe, en el sentido de que el gobierno apoya la reintegración de los combatientes a la sociedad civil, a condición de que los grupos armados ilegales detengan actividades criminales y abandonen las armas.

El nuevo marco legal establecido para el proceso de paz con los paramilitares, la Ley de Justicia y Paz (Ley 975 de 2005) es muy diferente del que, hasta entonces, se había desarrollado para las guerrillas.

Como los procesos de paz con las guerrillas de la década de los años noventa se dirigieron a los grupos armados ilegales, a los que se les podía aplicar el delito político de rebelión, las leyes correspondientes básicamente definían la amnistía y el indulto después de la dejación de las armas y el desmantelamiento de la organización.

Sin embargo, dado que en el caso de los grupos paramilitares se trataba de organizaciones armadas ilegales que no buscaban derrocar al gobierno, hubo la necesidad de formular una nueva ley para ellos. Además, se daba el hecho de que la opinión pública internacional tomaba una posición negativa hacia la impunidad de los miembros de los grupos armados al margen de la ley, en comparación con aquellos de las décadas de los años ochenta y noventa.

En julio de 2005, la Ley de Justicia y Paz (Ley 975 de 2005) entró en vigor, y sus principales características son las siguientes: *1)* una duración de la pena de cinco a ocho años en caso de un delito grave; *2)* hay que confesar todos los crímenes que se cometieron. En caso de encontrar ocultamiento o falsedad, se pierden todos los beneficios de esta ley, y se debe someter al Código Penal ordinario; *3)* las víctimas pueden participar en todo el proceso judicial; *4)* los bienes adquiridos ilegalmente se utilizan en compensación a las víctimas; *5)* para las víctimas, se instalan el Fondo para la Reparación y la Comisión Nacional de Reconciliación y Reparación (CNRR).

Un asunto es la justicia para darles a los combatientes la sanción apropiada, y otro es el cese de hostilidades para promover el proceso pacificador y de desmovilización, rebajando las penas. Como el equilibrio entre justicia y paz es algo muy complicado, hubo una buena cantidad de críticas respecto de que las penas que define la Ley de Justicia y Paz no eran justas comparadas con las del Código Penal.

Además, esta ley también plantea una cuestión sobre cómo el gobierno reconoce el conflicto armado y los grupos armados ilegales. Como se ha escrito, el delito de los paramilitares no es rebelión porque la meta de este grupo no es derrocar al gobierno, pero pidieron que se les aplicara el delito político como a sus enemigos, las guerrillas. Este reconocimiento tiene que ver no solamente con su identidad o la justificación de sus actividades, sino también con el posible intento de evitar la extradición a Estados Unidos por delitos de tráfico de drogas. Aunque fue aprobado el artículo que definía el delito político en el Congreso, luego la Corte Constitucional lo anuló por cuestiones de procedimiento. Así, se logró evitar que se complicara este asunto tan delicado, sin profundizar en la discusión. En conclusión, este caso también muestra que se dio importancia a la resolución superficial, y que carece de una aproximación al entendimiento esencial y a la resolución fundamental del conflicto.

Procesos de paz con las guerrillas en el período del gobierno de Uribe

La política de gobierno de Uribe para la paz con las guerrillas consistió, primero, en debilitar las organizaciones a través de medidas de seguridad y de la presión militar, en el marco de la política de Seguridad Democrática y, después, en llevar a cabo los procesos de paz.

En el caso de las FARC, a pesar de que el gobierno logró cierto debilitamiento de la organización y la reducción de sus zonas de influencia por las operaciones militares con fuerte apoyo de EU, no hubo ningún

progreso sobre la liberación de rehenes, debido a que la administración de Uribe nunca tuvo una actitud complaciente ni hizo concesión alguna. Además, las FARC hicieron fuertes críticas al proceso de paz con los paramilitares y a la Ley de Justicia y Paz, y rechazaron las negociaciones de paz con el presidente Uribe.

En el caso del ELN, tras el fracaso de la mediación del gobierno mexicano en 2004, un grupo de ciudadanos intentó establecer un diálogo directo entre el ELN y el gobierno en 2005, y se empezó un diálogo preliminar en Cuba. A pesar del aumento de las expectativas del proceso de paz, el gobierno exigió al ELN un cese inmediato de hostilidades y la liberación de los rehenes, entre otros, como condición para el inicio del proceso; pero, finalmente, el ELN lo rechazó y el diálogo preliminar se dio por terminado.

El argumento por parte del ELN era que el cese de hostilidades debía ser el resultado del proceso de paz y no tenía que ser la condición para el inicio del proceso. Ahí radicaba la gran discrepancia entre el presidente Uribe –quien buscaba mejorar la seguridad mediante la disolución de los grupos armados– y las guerrillas –que abanderan la causa de la solución de asuntos sociales–, por lo que no hubo más desarrollo en cuanto a procesos de paz.

INTENTOS DE ESTABILIZACIÓN DE LA SITUACIÓN POLÍTICA

Surgimiento de la administración Santos

El intento de promulgar una ley para un referendo que buscaba otra reelección en 2010 fue declarado inexequible por la Corte Constitucional por vicios de trámite. Por esta razón, el presidente Uribe ya no pudo ser candidato presidencial, y su colega Juan Manuel Santos, exministro de Defensa y entonces jefe del Partido Social de la Unidad Nacional (Partido de la U), lanzó su candidatura, ganando en segunda vuelta con 69 por ciento de los votos.

Juan Manuel Santos nació y creció como miembro de una familia (liberal) de élite que ha mantenido una fuerte influencia en el periodismo de Colombia. Su tío, Eduardo Santos, había sido presidente entre 1938 y 1942 y dueño del diario *El Tiempo,* donde su padre, Enrique Santos, también había jugado un importante rol como jefe de redacción y editor durante largo tiempo.

Santos comenzó su carrera como político siendo miembro del Partido Liberal. Fue nombrado ministro de Comercio en la administración del presidente César Gaviria (Partido Liberal), e incluso fue designado ministro de Hacienda, bajo el gobierno de Andrés Pastrana (Partido Conservador). Sin embargo, en 2004, dejó el Partido Liberal para unirse a la facción del presidente Uribe, y en 2005 habría de desempeñar un papel central para los uribistas en la fundación del Partido de la U. Más tarde, asumiría como jefe del partido. Cuando Santos era ministro de Defensa en la administración de Uribe, entre 2006 y 2009, contribuyó mucho al debilitamiento de las FARC con operaciones militares exitosas, tales como las que permitieron dar de baja o arrestar a importantes comandantes de las FARC, así como rescatar rehenes que habían estado en cautiverio por largo tiempo.

Santos fue elegido presidente en 2010 como sucesor del presidente Uribe, que había mantenido una alta popularidad. Sin embargo, siendo de origen liberal, de una familia de élite, y habiendo asumido a lo largo de su carrera distintos ministerios en administraciones de diversos signos político (liberal, conservador y uribista), trató de buscar su retorno al liberalismo y reorganizar la política de partidos para lograr la estabilidad.

Ley de Víctimas y Restitución de Tierras

Durante el Gobierno de Uribe, el ministerio del Interior impulsó la ley de Víctimas. Tras dos años de intensos debates y audiencias, en 2009, la iniciativa se hundió en la conciliación. El gobierno le pidió a su bancada

no aprobar el proyecto porque se le abriría un hueco fiscal irreparable a la administración.

Sin embargo, el presidente Santos reformuló dicha ley para promover la reparación y restitución de tierras para las víctimas del conflicto, contemplando la era del posconflicto.

La mención jurídica sobre la reparación a las víctimas de conflictos se remonta a la Constitución de 1886, que definía que era responsabilidad del Estado proteger vidas y propiedades del pueblo. Aunque la Ley 288 de 1996 reglamenta la reparación por parte del Estado de las violaciones a los derechos humanos, a condición del reconocimiento por las organizaciones internacionales, en el sentido de auxilio para las víctimas del conflicto armado, el efecto de esta ley es limitado.

La ley de Justicia y Paz, el marco jurídico desarrollado para el proceso de paz con los paramilitares, determina la reparación individual, colectiva y simbólica para las víctimas y las comunidades afectadas. En 2007, el Partido Liberal presentó un proyecto de ley de víctimas con el propósito de promover una mayor reparación y restitución de tierras a las víctimas del conflicto.

Esta ley estaba dirigida a las personas que sufren daños como resultado de la violación a los derechos humanos causada por el conflicto armado. Sin embargo, hay un límite temporal en el alcance de esta ley: las tierras despojadas o abandonadas forzosamente a partir del 1 de enero de 1991, y los daños por violación de derechos humanos causados a partir del 1 de enero de 1985, por razón del conflicto armado. Lógicamente las víctimas incluyen familias de las víctimas de desaparición o asesinato, pero no solamente sus padres, sus hijos o su cónyuge, sino también su compañero de unión marital de hecho, incluso del mismo sexo.

Los miembros de los grupos armados al margen de la ley y los agentes de la fuerza pública están excluidos, excepto los niños soldados, menores de 18 años.

A pesar de que los daños causados ocurrieran fuera de dicho período, las víctimas pueden beneficiarse de esta ley a través de la par-

ticipación en procesos tales como el registro de la memoria histórica o actos simbólicos de reparación. Aunque es cierto que hay dificultades en la reparación de las víctimas, como la consecución de la verdad, entre otras, esta ley demuestra que el gobierno de Santos avanzó en la construcción de la paz hacia la siguiente etapa.

Resolución de las fricciones en la política interna, la diplomacia y los procesos de paz

El gobierno de Uribe había producido varias fricciones en la política interna y externa como consecuencia del cambio drástico producido durante esa administración. El presidente Santos ganó en las elecciones como sucesor del presidente Uribe, pero después de asumir el cargo empezó a disipar el color político de Uribe gradualmente, e intentó llevar a cabo su propia política liberal. Esto le molestó mucho a Uribe e incluso los separó definitivamente, con consecuencias que se pueden apreciar aún en la actualidad. Además, la formación de una coalición de casi todos los partidos políticos, excepto el Partido Democrático Alternativo (partido de izquierda) y otros pequeños partidos, también demuestra la propia línea política de Santos. En esta coalición participaban los partidos principales tales como el Partido Liberal, el Partido Conservador, el Partido Cambio Radical, el Partido de la U, y el propósito era tratar de profundizar la democracia y fortalecer la política de partidos para la reorganización de la política interna, ante la confusa situación de la política después de la era del bipartidismo.

En la diplomacia, Santos también puso como prioridad reparar las relaciones con Ecuador y Venezuela, con quienes el gobierno de Uribe se había enfrentado con relación a las guerrillas. El bombardeo que hizo la Fuerza Aérea de Colombia contra el campamento de las FARC en territorio de Ecuador en marzo de 2008 no solamente generó fricción con ese país, sino que también provocó un fuerte rechazo de parte de su aliado, Venezuela. Sumado a este ataque, el gobierno colombiano

empezó a criticar a estos dos países por sus nexos con las FARC, basándose en la información obtenida de la computadora de Raúl Reyes, el segundo máximo jefe guerrillero muerto en dicho bombardeo. Por otra parte, estos países propusieron reconocer el estatus político a las FARC, a lo que Colombia se opuso fuertemente. Finalmente, esta situación se calmó cuando Colombia oficialmente se disculpó por la violación de la frontera y el ataque en territorio ecuatoriano.

El presidente Santos dijo en su discurso de toma de posesión que el mejoramiento de las relaciones con Venezuela y Ecuador era uno de los temas de máxima prioridad, y visitó ambos países sucesivamente en 2011. Además, en febrero de 2012, cuando el presidente Santos visitó La Habana para tratar el asunto de la participación de Cuba en la Asamblea General de la OEA, sostuvo un diálogo con el presidente venezolano Hugo Chávez, que se encontraba allí en convalecencia. Gracias a estos esfuerzos diplomáticos, se mejoró significativamente la relación con ambos países.

Además de la reconciliación tras las fricciones internas y externas que se produjeron en la administración de Uribe, como hemos visto arriba, el gobierno de Santos empezó el proceso de paz con las FARC. En septiembre de 2012, el presidente Santos declaró oficialmente el inicio de la negociación de paz con esa guerrilla. En su discurso reveló también que el diálogo preliminar ya se había llevado a cabo en Cuba en febrero del mismo año. El siguiente mes se inició la negociación formal, con cooperación de Cuba, Venezuela, Noruega y Chile.

Este proceso se caracteriza por tratar los problemas sociales como parte de la agenda de la negociación, lo que lo hace diferente de los procesos de paz con amnistía e indulto de los años ochenta y noventa, así como del proceso de paz con los paramilitares, donde se había enfatizado la desmovilización y la reinserción, bajo la administración de Uribe. En el marco del "Acuerdo General para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera", suscrito por el gobierno y las FARC en agosto de 2012, se discutieron: *1)* la Política de

desarrollo agrario integral (Hacia un Nuevo Campo Colombiano: Reforma Rural Integral), *2)* la Participación Política, *3)* el Fin del Conflicto, *4)* la Solución al problema de las drogas ilícitas, *5)* las Víctimas, y *6)* los Mecanismos de refrendación de los acuerdos (Implementación, Verificación y Refrendación).

Cuatro años se demoraron en llegar a un acuerdo en dichos seis temas, y en agosto de 2016, presentaron el acuerdo final en La Habana. En septiembre, el presidente Juan Manuel Santos y el comandante de las FARC Rodrigo Londoño lo firmaron en Cartagena. Sin embargo, el acuerdo fue rechazado, por un estrecho margen,[8] en el plebiscito que se llevó a cabo en octubre. Aunque parecía que iba a hundirse, el anuncio de que se otorgaría el Premio Nobel de la Paz 2016 al presidente Santos, por su contribución a poner fin al prolongado conflicto, contribuyó a salvar la vida del acuerdo final. Con el apoyo de la opinión pública, tras varias correcciones del texto, el acuerdo final corregido fue nuevamente firmado en el Teatro Colón de Bogotá, y aprobado en el Congreso en noviembre del mismo año.

NUEVA PERSPECTIVA DE LA SITUACIÓN POLÍTICA POR EL PROCESO DE PAZ CON LAS FARC

Debilitamiento del conflicto y desestabilización política

El gobierno de Santos trató de solucionar las fricciones políticas internas y externas que surgieron durante el mandato de Uribe e inició el proceso de paz con las FARC, que estaba pendiente. A medida que el orden público se mejoraba, irónicamente, aparecieron nuevas protestas contra el gobierno basadas en las quejas de los ciudadanos contra las medidas económicas neoliberales, entre otras.

8 Según la Registraduría Nacional del Estado Civil, el resultado es el siguiente: Sí: 49.78 por ciento (6 377 482 votos); No: 50.21 por ciento (6 431 376 votos) ; tasa de votación 37.43 por ciento; votos nulos 170 946 votos (Registraduría, 2016).

En marzo de 2013, los pequeños productores de café se pusieron en huelga durante más de dos semanas porque enfrentaban un descenso en el precio del grano en el mercado y, desde junio hasta agosto, bloquearon la carretera principal del eje cafetero, que es la región productora de café más importante. El gobierno resolvió este problema a través del pago de subsidios. En julio ocurrieron sucesivamente varias marchas de protesta de trabajadores de diferentes sectores, tales como mineros, campesinos, los transportistas, profesores y personal médico, entre otros; todo ello con el apoyo del partido izquierdista. En particular, las protestas de los campesinos se extendieron a lo largo de toda Colombia, con bloqueos en las principales carreteras, lo que generaba un grave impacto en la vida cotidiana a nivel nacional, y generando choques con la fuerza pública, lo que dejó múltiples muertos y heridos. Las exigencias de los campesinos incluían: medidas de ayuda de emergencia por la pérdida causada por el descenso del precio de productos agrícolas, medidas preferenciales en aranceles para bajar el precio de los fertilizantes y pesticidas importados, revisión del tratado de libre comercio con Estados Unidos, etc. En las negociaciones entre el gobierno y los líderes campesinos que se llevaron a cabo en septiembre, el gobierno se comprometió a trabajar por un acuerdo, y las manifestaciones llegaron a calmarse, pero los problemas quedaron sin una solución de fondo.

Desde que asumió su cargo como presidente, en agosto de 2010, el nivel de favorabilidad del presidente Santos fue decayendo gradualmente. Tres meses después, en octubre del mismo año, tenía un 73 por ciento de aprobación, pero comenzó a declinar cada vez más. En noviembre de 2011, bajó hasta 64 por ciento y en abril de 2012, cayó hasta 58 por ciento. Las razones eran el problema del desempleo (42 por ciento), el empeoramiento de la seguridad (25 por ciento) y el aumento del costo de vida (21 por ciento).[9] Las encuestas que se realizaron en agosto y septiembre de

9 Esta encuesta fue realizada por Ipsos Napoleón Franco del 13 al 15 de abril de 2012, y salió en la página web de la revista *Semana* (2012).

2013 mostraron un mayor deterioro de la imagen del presidente Santos, que llegó hasta 21 por ciento, y las principales razones fueron: las medidas tomadas ante las manifestaciones campesinas (81 por ciento) y el descontento con las medidas económicas (71 por ciento).

Estas cifras no necesariamente significan que Santos manejara mal los asuntos sociales, sino que la reducción de las tensiones sacó a la luz los problemas ocultos bajo el conflicto. En contraste, el presidente Uribe había hecho un muy claro llamado público diciendo que la prioridad era la recuperación de la seguridad, logrando seguidamente resultados llamativos, tales como la presión militar sobre las guerrillas, el desmantelamiento de los grupos paramilitares y el mejoramiento drástico de las cifras de orden público. Sin embargo, el presidente Santos tuvo que atender diversos problemas sociales de diferentes sectores después del mejoramiento de la seguridad y la reducción de diversas tensiones nacionales e internacionales.

El impacto en las elecciones presidenciales en 2014

Las elecciones presidenciales de 2014 empezaron en medio de un ambiente de percepción de inseguridad por parte de la sociedad y de la caída de la popularidad del presidente Santos. Los principales candidatos eran: el presidente Santos, con el apoyo de la Unidad Nacional; Óscar Iván Zuluaga,[10] del partido Centro Democrático del expresidente Uribe; Marta Lucía Ramírez,[11] del Partido Conservador; Clara López Obregón, del partido Polo Democrático Alternativo, única candidata de izquierda. El Partido Liberal apoyó al presidente Santos como parte de Unidad Nacional sin tener su propio candidato.

En la primera vuelta, Zuluaga y Santos obtuvieron 3 759 971 votos (29.25 por ciento) y 3 301 815 votos (25.69 por ciento), respectivamente.

10 Fue ministro de Hacienda durante 2006 y 2009 en la administración de Uribe.
11 Fue ministra de Defensa durante 2002 y 2003 en la administración de Uribe.

Se estimaba que Santos tendría amplia ventaja, pero resultó que Zuluaga le ganó por casi 450 mil votos, a pesar de que, un poco antes de la elección, habían salido noticias relativas a supuestas irregularidades en la campaña de Zuluaga.[12] Sin embargo, como ninguno obtuvo la mayoría, los dos candidatos tuvieron que competir en una segunda vuelta. Como no había mucha diferencia en las políticas fundamentales que tenían, el proceso de paz con las FARC fue el único punto de discusión. Uribe y Zuluaga criticaron que Santos estuviese haciendo concesiones a la guerrilla en el proceso de paz, e insistieron en que se debía adoptar una actitud firme frente a la organización terrorista, pidiendo reconsiderar el proceso. Por otra parte, el presidente Santos clamaba por llegar al acuerdo en la negociación lo antes posible, para lograr la paz.

El resultado de la segunda vuelta fue que mientras Santos ganó 50.95 por ciento de votos, Zuluaga logró 45.00 por ciento, y Santos fue reelegido. Una de las posibles razones de esta victoria invertida podría ser la dicotomía clara y el contraste entre "la guerra de Zuluaga *versus* la paz de Santos", que Santos se empeñó en mostrar al pueblo, su firme actitud de dar un ultimátum a las FARC, y su declaración de que estaba dispuesto a empezar otra negociación con ELN. Con eso, Santos pretendió insinuar, con éxito, que él era la única opción para lograr la paz. Otro factor importante que influyó fue que las organizaciones campesinas y el partido izquierdista, que criticaban fuertemente las políticas de Santos, liderando las manifestaciones antes de las elecciones, finalmente le dieron su apoyo y votaron a su favor en la segunda vuelta.

Estos hechos muestran que tras la caída del bipartidismo la situación política se ha movido, no por las políticas económicas ni las ideologías políticas, sino por el manejo del conflicto y del proceso paz, que siempre ha sido de enorme interés para los ciudadanos. Como políticos que no tienen bases firmes en un partido tradicional, que necesitan

12 Salió la noticia de la supuesta obtención ilegal de la información para las elecciones a través de un *hacker* (*El Tiempo,* 2014).

votos flotantes en las elecciones, es importante para ellos dirigir la atención pública a temas interesantes y llamativos como el conflicto armado.

Nuevos conservadores *versus* nuevos liberales

Como hemos visto antes, Uribe y Santos eran compañeros de origen en el liberalismo, pero luego empezaron a luchar, como rivales, por el poder político. Las fricciones se apaciguaron un poco con las elecciones de 2014, pero es claro que este choque reapareció con el plebiscito sobre el proceso de paz con las FARC en octubre de 2016.

Las principales figuras que se opusieron al acuerdo final del gobierno de Santos en el plebiscito fueron el expresidente Álvaro Uribe, el expresidente Andrés Pastrana, la exministra de Defensa Marta Lucía Ramírez, el exprocurador general Alejandro Ordoñez y los líderes de una de las iglesias evangélicas más grandes. Lo interesante son las personas a las que se puede catalogar de conservadores. El expresidente Uribe nunca ha sido miembro del Partido Conservador y, por el contrario, era miembro del Partido Liberal. Después de que Uribe asumió el cargo de presidente, los congresistas que lo apoyaban, conocidos como los uribistas, formaron el Partido Social de la Unidad Nacional (Partido de la U), que llegó a ser el partido gobernante. El Partido Conservador era uno de los partidos que cooperaba con el Partido de la U. Por ejemplo, colaboró con el gobierno en el trámite del proyecto del acto legislativo para la reelección presidencial, y apoyó al presidente Uribe en su candidatura a las elecciones de 2006, sin tener candidato propio.[13] Mientras tanto, el Partido Liberal ha sido antiuribista consistentemente, y se opuso a dicho acto legislativo junto con el partido de izquierda.

En contraste, aunque el presidente Santos salió del Partido Liberal, como Uribe, se acercó de nuevo a ese partido. Santos no solamente

13 El Partido Conservador tenía sus propios candidatos en las elecciones de 2010 y en 2014, en las que Uribe no podía presentar su candidatura, mientras que el Partido Liberal no tenía su candidato propio en las elecciones de 2014, y apoyaba a Santos.

había pertenecido al Partido Liberal, sino que también la familia Santos ha sido una de las familias liberales más reconocidas en Colombia. En el fondo de este ambiente de liberalismo, después de que Juan Manuel Santos sucediera a Uribe, retornó al liberalismo e impulsó las políticas liberales en colaboración con la Unidad Nacional, una coalición de partidos, incluido el Partido Liberal, que ahora tiene tendencia hacia el liberalismo.[14]

De este modo, el fortalecimiento de la relación con el Partido Conservador que adelanta el expresidente Uribe, y la restauración de la relación con el Partido Liberal que emprendió Santos, agravaron el enfrentamiento. El choque directo entre los uribistas y los santistas se hizo evidente en las elecciones presidenciales de 2014, y luego se repitió con ocasión del plebiscito de 2016. Este enfrentamiento se puede interpretar como que, después de la caída del bipartidismo tradicional, tras el período de desorden de la situación política, renació un tipo de dicotomía de la situación política entre los nuevos conservadores, dirigidos por Uribe, y los nuevos liberares, dirigidos por Santos, en disputa por el acuerdo final.

Las dificultades y las expectativas de la fuerza izquierdista

Después de la introducción de las políticas neoliberales, y no obstante el colapso del bipartidismo y más tarde la desestabilización de la situación política y de la sociedad, en Colombia no surgió un gobierno de izquierda, como sí ocurrió en otros países de América Latina. Es probable que el factor principal sea el sentimiento de rechazo de parte de los ciudadanos hacia las guerrillas izquierdistas. A pesar de que se formaron los grupos guerrilleros abanderando la justicia social, algunos de

14 El origen de esta coalición data de 2006. Fue creada para apoyar al presidente Uribe y luego al candidato presidente, que entonces era Santos. Los partidos de la coalición variaban dependiendo de sus estrategias para las elecciones, por ejemplo, el Partido Conservador fue uno de los primeros partidos en ser miembro, pero después se retiró, mientras el Partido Liberal participó en 2010.

ellos empezaron a dedicarse al negocio de las drogas, el secuestro, la extorsión, el asesinato contra el pueblo colombiano. Por esta razón, la Comunidad Internacional las reconoció como terroristas y los ciudadanos las rechazaron. En medio de la lucha de guerrillas es natural que la gente esté cautelosa y prevenida ante todas las organizaciones izquierdistas, aunque sean legales. Esta desconfianza que tiene la sociedad civil hacia los grupos que lucharon a través de guerrillas es una de las dificultades que tiene para optar por las opciones que ofrecen los excombatientes de las FARC tras dejar las armas para ejercer la política.

Dada la experiencia traumática en la sociedad y las consecuencias del prolongado conflicto armado, los partidos izquierdistas no han sido capaces de desempeñar un rol importante en el Congreso y han sufrido el rechazo de los ciudadanos. Sin embargo, muchos exguerrilleros fueron elegidos como concejales, alcaldes, gobernadores, incluso en la ciudad capital, Bogotá. Este doble criterio significa que a pesar de que todavía hay inquietud con los políticos izquierdistas a nivel nacional, a nivel local, la gente puede preferir a los candidatos de izquierda o centro izquierda que den mayor importancia a las políticas sociales, porque en Colombia sigue creciendo la desigualdad económica y social, especialmente después de la introducción de las reformas neoliberales.

Por esta razón, se espera que los políticos y los partidos de izquierda contribuyan más a resolver los problemas sociales, como desempleo, desigualdad y pobreza, que trajeron las políticas neoliberales.

El trauma del conflicto y la nueva perspectiva

Fue en las elecciones presidenciales de 2018 cuando chocaron las dos fuerzas políticas de "los nuevos conservadores" y la izquierda. Como la reforma constitucional en 2015 imposibilitó la reelección presidencial, ni el expresidente Uribe ni el expresidente Santos pudieron postularse, y cabía la posibilidad de que esta elección creara un nuevo orden político en Colombia.

En un principio surgieron muchos nombres como candidatos. Por parte de "los nuevos conservadores" estaban Iván Duque, senador del Partido Centro Democrático, Martha Lucía Ramírez, exministra de Defensa del Partido Conservador y Alejandro Ordóñez, exprocurador General de la Nación, también del Partido Conservador. De los liberales, se nombró a Humberto De la Calle, jefe del Equipo Negociador del Gobierno con las FARC-EP, y a Germán Vargas Lleras, exvicepresidente de la Administración de Santos. Como candidatos izquierdistas, estuvieron Sergio Fajardo, exalcalde de Medellín, y Gustavo Petro, excombatiente del M-19 y exalcalde de Bogotá.

Tras la formación de la coalición Alianza para la Reconstrucción de Colombia, entre los dos expresidentes, Pastrana del Partido Conservador y Uribe del Partido Centro Democrático, "los nuevos conservadores" lograron unificar a los candidatos en torno a Iván Duque. En cambio, aunque las fuerzas izquierdistas también formaron una alianza, la llamada Compromiso Ciudadano, entre el Partido Alianza Verde y el Polo Democrático Alternativo, que eligió a Sergio Fajardo como candidato, Gustavo Petro se presentó por aparte como otro candidato de izquierda, con el apoyo de la Unión Patriótica. Ambos tuvieron que dividirse los votos de la fuerza izquierdista, teniendo en cuenta que el primero se caracteriza por ser de centro izquierda, y el segundo de izquierda radical. Asimismo, los votos de los liberales también se dividirían entre dos candidatos, De la Calle y Vargas Lleras.

El resultado de la primera vuelta del 27 de mayo de 2018 resultó (Cuadro 1), en que Duque ocupó el primer lugar, pero no alcanzó la mayoría, por lo que se llevó a cabo la segunda vuelta para la votación final. Aunque este resultado muestra que los votos de los izquierdistas se dividieron en dos y los dos fueron derrotados por Duque, el total del número de los votos fue mayor al de los votos con los que ganó Duque, y Petro habría podido ganarle a Duque en la votación final. En cambio, se puede decir que las fuerzas liberales no pudieron obtener el apoyo de los ciudadanos en ese campo de intensa batalla entre la derecha y la izquierda.

Cuadro 1. Resultado de la primera vuelta (2018)

Candidatos	Votos (%)	Votos
Iván Duque Márquez	39.14	7 569 693
Gustavo Petro Urrego	25.08	4 851 254
Sergio Fajardo Valderrama	23.73	4 589 696
Germán Vargas Lleras	7.28	1 407 840
Humberto De La Calle Lombana	2.06	399 180
Otros	0.91	177 384

Fuente: Registraduría (2020).

Finalmente, como muestra el Cuadro 2, Duque ganó en la segunda vuelta del 17 de junio, pero lo que debe hacerse notar es la tasa y el número de votos recibidos por Petro. En la primera vuelta, la diferencia de la tasa de votos fue aproximadamente 14 puntos, y la clave era cuántos votos de los candidatos que perdieron en la primera vuelta podrían obtener. Aparentemente, no era difícil que Petro ganara porque los candidatos izquierdistas ocuparon el segundo y el tercer lugar, y los votos de los liberales, que se enfrentaban contra "los nuevos conservadores" también podían llegarle. Sin embargo, la cantidad de votos obtenidos deja en claro que Petro no pudo atraer los votos de los liberales ni los votos de Fajardo. Según este resultado, es evidente que una de las causas de la derrota de Petro fue la división de los izquierdistas, es decir, la facción de centro izquierda y la facción de izquierda radical. Detrás de esta división, puede haber una profunda precaución hacia, e inquietud sobre la izquierda radical, que ha crecido en el transcurso del prolongado conflicto armado.

Cuadro 2. Resultado de la segunda vuelta (2018)

Candidatos	Votos (%)	Votos
Iván Duque Márquez	53.98	10 373 080
Gustavo Petro Urrego	41.81	8 034 189

Fuente: Registraduría (2020).

Aunque tanto en Colombia como en otros países latinoamericanos hay desilusión y disgusto de los ciudadanos contra la política neoliberal, que hubiera podido capitalizarse en favor de la izquierda en las elecciones, en 2018 no ocurrió esta transformación. Como Petro fue guerrillero y su posición es cercana a las FARC y el ELN, es probable que evocara la memoria del conflicto y encendiera alarmas haciendo que los ciudadanos se pusieran cautelosos.

En conclusión, se pueden señalar tres factores detrás de la victoria de Duque. El primero, fue la fuerte presencia y fuerza de "los nuevos conservadores". Como hemos visto, esta fuerza se estaba formando al final del proceso de paz con las FARC, y se ha fortalecido acumulando el descontento y las críticas frente a este proceso y a la Administración de Santos.

El segundo se refiere a la unificación y la solidaridad que lograron los conservadores frente a las elecciones. Y esto fue así pues, mientras que, al respaldar a varios candidatos, otras fuerzas políticas dividieron su fuerza y sus bases de apoyo, los grupos conservadores se congregaron y se dieron cuenta (en particular en el contexto del plebiscito sobre el proceso de paz con las FARC) de su fuerza unificada.

El tercer factor corresponde a la ambigüedad de la fuerza izquierdista de Colombia. No se puede negar la importancia del sector de izquierda en la historia de Colombia, pero con la experiencia del prolongado y violento conflicto armado, se ha desarrollado entre los ciudadanos una sensación de preocupación y cautela frente al sector izquierdista, especialmente el radical. En contraste, los políticos izquierdistas moderados han ganado popularidad y confianza entre los ciudadanos, enfrentándose a los problemas sociales que trajeron las políticas neoliberales, como hemos visto. Así que, a pesar de que el exguerrillero e izquierdista radical Petro logró congregar un 25 por ciento de los votos en la primera vuelta, no fue capaz de atraer ni siquiera los votos de Fajardo, el izquierdista moderado, en la segunda vuelta. Si en lugar de Petro hubiera ganado Fajardo en la primera vuelta, no se puede negar la posibilidad de que Fajardo hubiera triunfado al enfren-

tarse con Duque en la votación final, dado que la imagen de Fajardo no está vinculada con el conflicto y hubiera recibido un amplio apoyo de los ciudadanos, los cuales se sienten vulnerados por las políticas neoliberales, obteniendo incluso los votos de Petro y de otros candidatos liberales. En realidad, si bien el descontento con la política neoliberal es significativo, "el rechazo" al sector izquierdista radical formado a lo largo del conflicto lo sería aún más.

EPÍLOGO

La estabilidad política bajo el bipartidismo se había mantenido por el hecho de que los dos partidos tradicionales cooperaban entre sí, con presiones a otros para perpetuar ese sistema excluyente mientras luchaban por el poder en el marco del bipartidismo. Como consecuencia, nacieron varios grupos guerrilleros entre las personas que habían sido excluidas, con el objeto de lograr una reforma o una revolución por la fuerza. En ese sentido, se puede decir que la estabilidad política bajo el bipartidismo y la existencia del conflicto armado prolongado están fuertemente ligados.

Desde la década de los ochenta, la resolución del conflicto ha sido uno de los temas políticos más importantes para cada gobierno, y se intentaron varios procesos de paz mediante el diálogo y la presión militar. Sin embargo, no hubo consistencia en las políticas para la paz de cada uno de los presidentes, y, simplemente, los grupos armados debilitados fueron desmantelados mediante indultos y amnistías. No se llegó a ampliar la participación política ni a resolver los problemas sociales que subyacen en el fondo del conflicto.

En la década de los noventa, a pesar de que las reformas del neoliberalismo avanzaban, no solo en la economía sino también en la política, y de que hubo un intento de transición al multipartidismo, esencialmente se mantuvo el bipartidismo. Sin embargo, cuando la negociación de paz entre los partidos políticos tradicionales y las FARC

fracasó, el nuevo líder político independiente Álvaro Uribe, quien insistía en la presión militar, atrajo la atención de la gente, y finalmente fue elegido presidente. Así, se derrumbó el bipartidismo. Bajo la sucesiva administración de Santos, debido al mejoramiento del orden público, aparecieron las manifestaciones contra el gobierno. Para las elecciones de 2014, Santos abanderó la política de paz como tema principal de discusión, y fue reelegido como presidente. En una situación política inestable, después de un fuerte bipartidismo, las políticas de conflicto o paz se han convertido en un mecanismo para obtener popularidad y respaldo de las masas.

De esta manera, los gobiernos no han tenido una política coherente para resolver el conflicto, y las políticas improvisadas han oscilado entre la negociación y la presión militar, lo que ha prolongado y empeorado el conflicto y la violencia. A pesar de la gravedad de los problemas sociales, tales como el desempleo y la desigualdad provocados por la reforma neoliberal, la existencia del prolongado conflicto ha impedido que los partidos de izquierda sean opciones que atraigan el voto ciudadano debido al miedo y la inquietud que causan las guerrillas izquierdistas.

Para la paz duradera y el desarrollo social, es importante que los gobiernos y los partidos compartan y mantengan una política coherente, superando sus diferencias de ideología, sin tratar la política como una maquinaria electoral.

BIBLIOGRAFÍA

Aguilera, Mario. (2003) "Un pacto parcial de Paz: la negociación con el M-19, el EPL, el Quintin Lame y el PRT (1990-1991)". En Roberto Regalado ed. *Insurgencias, diálogos y negociaciones: Centroamérica, Chiapas y Colombia*. Bogotá: Ocean Sur, pp. 125-157.

El Tiempo. (2014) "Óscar Iván Zuluaga aceptó haberse reunido con el 'hacker' Sepúlveda". Edición del 10 de mayo del 2014. Disponible en: https://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-13971244.

García Durán, Mauricio. (1992) *De la Uribe a Tlaxcala: procesos de paz.* Bogotá: Centro de Investigación y Educación Popular.

Gaviria, José Obdulio Vélez. (2005) *Sofismas del terrorismo en Colombia.* Bogotá: Planeta.

Giraldo, Fernando. (2003) *Sistema de partidos políticos en Colombia.* Bogotá: Centro Editorial Javeriano ceja.

Registraduría Nacional del Estado Civil (Registraduría). (2016) "Resultados de preconteo". Disponieble en: https://www.registraduria.gov.co/?page=plebiscito_2016.

————— .(2020) "Histórico de resultados electorales". Disponieble en: https://www.registraduria.gov.co/-Historico-de-Resultados-3635-

Semana. (2005) "Sí hay guerra, Señor Presidente". *Semana,* No. 1188: 24-28.

————. (2012) "Favorabilidad de Juan Manuel Santos sigue en descenso". Edición del 19 de abril del 2012. Disponible en: http://www.semana.com/nacion/articulo/favorabilidad-juan-manuel-santos-sigue-descenso/256702-3.

DE LA ELECCIÓN PLEBISCITARIA AL POPULISMO NOSTÁLGICO: LÓPEZ OBRADOR Y LA "CUARTA TRANSFORMACIÓN" EN MÉXICO

Alberto J. Olvera

INTRODUCCIÓN

La abrumadora victoria de Andrés Manuel López Obrador (amlo) y de su joven partido personal, el Movimiento de Regeneración Nacional (Morena), en las elecciones de julio de 2018 fue el resultado de una elección plebiscitaria, que expresó el rechazo masivo de la ciudadanía a la desigualdad, exclusión, violencia y corrupción que caracterizó al régimen de la transición a la democracia (2000-2018). El mérito de López Obrador fue encarnar simbólicamente tanto la oposición a un neoliberalismo rapaz como la crítica moral a la corrupción generalizada de la clase política que gobernó el país en las primeras dos décadas del siglo xxi (Casar, 2016). Fue el propio régimen democrático, cuyas falencias y carácter híbrido,[1] en el que la democracia nunca trascendió más allá del espacio estrictamente electoral, el que labró su deslegitimación y abrió la puerta a un viejo político profesional que se presentó como un *outsider* justiciero en el momento apropiado.

La llegada al poder de un nuevo partido simbólicamente colocado en la izquierda del espectro político en México va a contracorriente de la ola derechista que atraviesa el Cono Sur, lo que le da un significado especial a este hecho en América Latina. La historia política mexicana parece ir atrasada unos 15 años en relación a la mayoría de los países de

1 Ha habido en años recientes un debate sobre la forma de caracterizar las democracias realmente existentes. Para un excelente resumen, ver Cameron (2018), Schedler (2016).

la región. México fue el último país importante en entrar al ciclo de las transiciones a la democracia. Apenas en el año 2000 se produjo la primera alternancia en la presidencia de la república, después de 80 años de hegemonía del Partido Revolucionario Institucional, el PRI. La transición fue encabezada por el partido de derecha, el Partido Acción Nacional, PAN, que gobernó dos períodos (2000-2012) en peculiar alianza "competitiva" con el PRI,[2] pues era la única manera de frenar al Partido de la Revolución Democrática, PRD, el partido nacionalista. La presidencia fue recuperada por el PRI en 2012 (Olvera, 2016). Esa larga hegemonía neoliberal terminó en la división del frente político que la dirigió, pues el PAN y el PRI rompieron su alianza en 2018, siendo este uno de los factores de su derrota.

Ha empezado a construirse la hegemonía de un proyecto que permaneció en estado residual por casi cuatro décadas en la vida política nacional: el nacionalista-desarrollista. Regresa con un familiar ropaje populista-personalista que crea nuevos riesgos a la precaria democracia mexicana.[3] Al igual que en todos los proyectos populistas, hay un líder que aglutina a un bloque político heterogéneo, que crea un piso común de símbolos y demandas, y aporta dirección y sentido de misión a su gesta.[4] López Obrador sostiene que su gobierno constituye la "Cuarta Transformación" de la historia de México, después de la Independencia, la Reforma y la Revolución. Pero, como la mayoría de los populismos, el de López Obrador es ambiguo res-

2 Llamo "alianza competitiva" al acuerdo de facto entre el PRI y el PAN para darle continuidad al proyecto neoliberal, y evitar el triunfo del PRD en elecciones federales. El PAN y el PRI compitieron entre sí por el voto en todas las elecciones llevadas a cabo en el período, pero sus gobernadores accionaron mecanismos de transferencia de votos en las elecciones presidenciales de 2006 (Crespo, 2008) y, probablemente, 2012. En este sentido, el régimen podría calificar como un "autoritarismo competitivo" (Schedler 2016).

3 Sobre el concepto de proyectos políticos, ver Dagnino, Olvera y Panfichi (2006).

4 Ver Peruzzotti (2017a), para un breve pero excelente resumen del debate contemporáneo sobre el populismo en América Latina.

pecto al sentido de su proyecto.[5] En su caso, no se trata de una refundación, sino de una recuperación. AMLO piensa que el error de los priístas neoliberales fue traicionar el legado nacionalista y estatista del proyecto original del PRI como heredero político de la Revolución Mexicana; la misión ahora es recuperar la soberanía del Estado frente a todo poder fáctico (capital extranjero, oligarquía nacional, políticos corruptos), y dirigir el desarrollo del país. Puede decirse que estamos frente a una especie de "populismo nostálgico". Según AMLO, debe corregirse la traición de los neoliberales, cuya acción antinacional tiene un paralelo con la de los conservadores del siglo XIX, quienes convocaron la invasión de los franceses. Se alude a mitos con gran fuerza simbólica en México, país en el que la educación pública siempre reforzó el nacionalismo y una lectura simplista y reduccionista de la historia.

Como es la regla en los proyectos populistas, hay cierto potencial democrático en el proceso de su desarrollo, en tanto se otorga reconocimiento simbólico a los pobres y los olvidados de la modernización neoliberal. A la vez también hay riesgos de que el proyecto de López Obrador conduzca a un régimen populista autoritario (Peruzzotti, 2017b).

En la práctica, en su primer año el nuevo gobierno ha venido destruyendo los pactos que dieron sustento al régimen neoliberal, pero no ha resuelto la crisis de representación que le abrió las puertas del triunfo electoral. Ante la ausencia de movimientos sociales autónomos y de una sociedad civil fuerte, López Obrador ha sustituido algunas viejas prácticas de dominación por otras igualmente antiguas, que no significan un rompimiento cultural con el pasado, como el culto a su personalidad y la reconstrucción del presidencialismo absoluto. Por tanto, la destrucción parcial de los formatos corporativistas y clientelares del pasado, y

5 Es preciso insistir en que el "populismo" designa en realidad a una enorme variedad de regímenes y proyectos políticos. Ver Urbinati (2019), para una reflexión sobre México, ver Bravo y Espíndola (2018).

de parte del particularismo en la relación con los empresarios nacionales, no se ha traducido en relaciones sociedad-Estado democráticas, sino en la construcción simbólica de una relación directa entre el líder y el pueblo, que se funda en una retórica populista, un discurso polarizador, una presencia abrumadora del presidente en los medios de comunicación y en el territorio, y una lenta pero constante socavación de la división de poderes.[6]

En su segundo año, el gobierno de AMLO se ha visto fuertemente impactado por la impredecible pandemia de Covid-19, al igual que en el resto del mundo. Sus terribles efectos han ayudado a entender mejor las consecuencias de las formas de hacer política del actual gobierno. En primer lugar, la negación del problema: el presidente tardó meses en entender lo que pasaba, y, al igual que otros líderes populistas del mundo, que pensaban que su voluntad o su suerte pueden sobreponerse a la realidad, no articuló ninguna política de prevención nacional; decidió seguir con su misma política económica, sin destinar recursos extraordinarios a la atención de la pandemia, sin establecer una política anticíclica para mitigar los efectos de la crisis económica y sin suspender sus proyectos faraónicos. Dejó la gestión de la pandemia en manos de un médico obediente a las consignas de AMLO de no gastar, no hacer pruebas, no establecer políticas de seguimiento de casos, y sólo concentrarse en simular que los hospitales públicos podían con los casos graves, mediante el sencillo recurso de no recibir a los enfermos y dejarlos morir en casa (al menos en la fase aguda de la pandemia). El efecto: por lo menos 200 000 muertos (sólo la mitad reconocida oficialmente), y un sistema médico en los huesos, que ha abandonado a su suerte a millones de mexicanos con padecimientos tanto crónicos como agudos. Es por ello que México ocupa el deshonroso último lugar en la lista de países de Bloomberg en cuanto a su respuesta a la pandemia.

6 Todo lo cual es propio de los populismos contemporáneos. Para un análisis del populismo como gobierno, ver Peruzzotti (2017b).

En el frente económico la situación es peor. Era inevitable una crisis puesto que la pandemia ha paralizado la economía mundial. Pero la forma en que cada país ha asumido la crisis hace una gran diferencia. Ya en 2019 la economía mexicana había retrocedido menos uno por ciento (-1%) debido a la incertidumbre sobre el proyecto del gobierno. Pero en 2020, en plena crisis global, se decidió no hacer nada. En eso sí México es un caso excepcional a nivel mundial. La consecuencia ha sido el aumento radical de la pobreza y de la desigualdad, en escalas sin paralelo en el mundo. Lo increíble es que el presidente no se da cuenta de esta tragedia social, que sólo ha sido mitigada por la solidaridad de los mexicanos en Estados Unidos, cuyas remesas han constituido la única malla de protección frente a la pérdida masiva de empleo e ingresos.

En este capítulo analizaremos, en primer término, el proceso político que llevó a la victoria de López Obrador; en segundo lugar, la naturaleza de su proyecto político, sus actores y el tipo de relaciones con los ciudadanos y con la sociedad civil que se están construyendo; en un tercer apartado, estudiaremos los límites económicos y políticos del proyecto, basándonos en lo realizado en sus dos primeros años de gobierno. Cerramos con una prospectiva preliminar de las tendencias que aparecen en el horizonte.

LOS ANTECEDENTES: EL COLAPSO DE LA LEGITIMIDAD DE LA COALICIÓN NEOLIBERAL Y LAS ELECCIONES DE 2018

En los últimos 40 años, México vivió una disputa de proyectos políticos. El proyecto hegemónico neoliberal ha sido impulsado por el Partido Revolucionario Institucional (PRI), dirigido desde 1988 por una elite tecnocrática autoritaria aliada a corporaciones sindicales, redes clientelares urbanas y rurales, y a grandes grupos empresariales. La corriente neoliberal ha contado desde el principio con el apoyo del conservadurismo provincial de derechas, políticamente aglutinado en el Partido Acción Nacional (PAN). El movimiento que, en oposición a este pro-

yecto, ha postulado la recuperación del nacionalismo estatista impulsado históricamente por el régimen de la Revolución Mexicana tuvo su origen en una ruptura dentro del PRI, promovida en 1986 por Cuauhtémoc Cárdenas, el hijo del creador del moderno Estado mexicano, Lázaro Cárdenas. Cuauhtémoc estuvo cerca de ganar la presidencia en las elecciones de 1988, pero un fraude electoral le dio la victoria al candidato del PRI, Carlos Salinas, quien habría de ser el gran arquitecto del proyecto neoliberal. En respuesta, Cárdenas creó el Partido de la Revolución Democrática (PRD), en el cual confluyeron los expriístas nacionalistas y la izquierda partidaria y social, siempre subordinada a los primeros (Olvera, 2016).

Entre 1990 y 2000, los gobiernos del PRI lograron sentar firmemente las bases legales e institucionales del proyecto neoliberal, purgando la constitución de 1917 de sus contenidos nacionalistas y firmando el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) en 1994, el cual constituyó la garantía jurídica y diplomática de la integración subordinada del capitalismo mexicano al de Estados Unidos y Canadá. En ese mismo período se produce una lenta y gradual transición a la democracia electoral. Entre 2000 y 2018 se consumó la transición a la democracia y se consolidó un régimen híbrido, electoralmente competitivo, pero carente de una verdadera división de poderes y de un sistema de justicia autónomo, además de que a nivel subnacional el autoritarismo estaba bastante extendido (Olvera, 2018).

El proceso político de la transición implicó el grave debilitamiento del cimiento principal del viejo régimen autoritario: la presidencia casi imperial. La fragmentación del poder experimentada en los últimos 20 años fue el resultado de la simultaneidad de la implantación del modelo neoliberal en la economía y la creación de un régimen electoral competitivo, fundado en un pacto entre la elite tecnocrática priísta y la emergente clase política conservadora, que excluyó del poder al sector nacionalista. Cuahtémoc Cárdenas perdió tres elecciones presidenciales

consecutivas (1988, 1994 y 2000), y luego el siguiente líder del PRD, Andrés Manuel López Obrador, perdió otras dos (2006 y 2012).[7]

El Estado mexicano se debilitó tanto que otros poderes locales y regionales (incluso criminales) le comenzaron a disputar el control territorial. Las alianzas de varios gobernadores y alcaldes con grupos delincuenciales, con el fin de financiar sus campañas electorales y extraer renta del Estado, minaron aun más la autoridad del gobierno federal (Olvera, 2018).

La violencia criminal y la realizada por los aparatos policíacos y militares del Estado, especialmente desde 2007, ha costado hasta 2019 la vida de más de 250 000 personas y la desaparición de al menos 60 000 (*Animal Político,* 2019; Olivares Alonso, 2019). La simultaneidad del fortalecimiento económico y estratégico de los narcotraficantes mexicanos, de la fragmentación de los grupos criminales causada por la propia represión estatal, la pulverización del poder político derivada de la nueva competitividad electoral y la pérdida de poder del ejecutivo federal, explican la dramática crisis de violencia, inseguridad y violación de derechos humanos que tiene lugar en México.

En buena medida esta situación explica la arrolladora victoria de López Obrador en 2018. Obtuvo el 52 por ciento del voto popular, y una mayoría parlamentaria en ambas cámaras, gracias a una variopinta alianza electoral con partidos oportunistas. La elección tuvo un carácter plebiscitario.

El 1 de julio de 2018 no sólo se eligió un nuevo presidente de la república, sino la totalidad de la Cámara de Diputados (300 de elección directa más 200 de representación proporcional) y de la de Senadores (64 directos y 64 de representación proporcional); también nueve gobernadores, incluyendo la Ciudad de México y cuatro de los estados más poblados del país; 1 613 alcaldías, con sus respectivos sín-

7 Hay elementos para afirmar que al menos en 2006 hubo una franca confabulación entre el PAN y el PRI para impedir su triunfo (Crespo 2008).

dicos y regidores, que representan 66 por ciento de los municipios de México, donde vive el 83 por ciento de la población; 972 diputados locales, esto es, casi todo el poder legislativo local en estados donde vive 90 por ciento de los mexicanos. Por ello fue una elección de importancia histórica (Casar, 2018).

El triunfo de López Obrador y de su partido Morena se produjo en todas las regiones del país, en todos los grupos de edad y en todos los estratos socioeconómicos. AMLO ganó la elección presidencial en 31 de los 32 estados, en 82 por ciento de las urnas, en 92 por ciento de los distritos electorales y en 80 por ciento de los municipios. Morena ganó cinco de las nueve gubernaturas y 13 de las 24 capitales estatales que estuvieron en disputa, y la mayoría de diputados en 19 de 32 congresos locales (estatales), con lo cual AMLO ha podido conseguir la validación final de cualquier reforma constitucional que logre ser aprobada en las dos cámaras del congreso (Casar, 2018).

AMLO creó una coalición electoral que incluyó a partidos abiertamente oportunistas como el Partido Verde, que ha vendido su apoyo a todos los gobiernos desde 1994; al Partido del Trabajo, un extraño engendro en el que se refugian políticos que salieron del PRI y el PRD; y al Partido Encuentro Social (PES), una agrupación de pastores evangélicos ultraconservadores que decidieron aliarse con AMLO al confirmarse en las encuestas su consolidación como candidato ganador. Esta coalición obtuvo sólo el 38 por ciento de los votos para el congreso, lo cual demuestra que la ciudadanía votó por López Obrador, pero no por los partidos que lo apoyaban. Sin embargo, usando hábilmente las reglas que el PRI creó para dotarse de mayorías artificiales, la coalición se hizo del 52 por ciento de los escaños en ambas cámaras (Casar, 2018). Esta gran sobrerrepresentación parlamentaria le ha permitido a AMLO tener la mayoría necesaria para hacer aprobar leyes y presupuestos, y mediante alianzas puntuales con los pocos priístas que quedaron, ha logrado mayorías calificadas que le han permitido reformar la constitución,

nombrar tres ministros de la Suprema Corte, así como cambiar la composición de los organismos reguladores y del instituto electoral.

Posteriormente, las elecciones locales de junio de 2019 le permitieron a Morena sumar dos gubernaturas más a su cuenta, 7 a la fecha, pero el PRI conserva todavía 12, y el PAN 10, la mayoría de las cuales estarán en grave riesgo en 2021, año electoral en el que Morena podría convertirse en un verdadero partido hegemónico a nivel nacional.

Sin embargo, el poder de los gobernadores de oposición ha quedado desde ya muy acotado debido a que Morena es hoy mayoría en 21 de los congresos locales, además de que el centralismo fiscal que sigue caracterizando a México le permite al gobierno federal controlar casi 90 por ciento del gasto. Deben transferirse a los estados, obligatoriamente, más de 30 por ciento de los recursos públicos, pero la capacidad del gobierno federal para administrar el ritmo y la forma de entrega de los mismos le otorga un gran poder discrecional.

La magnitud del triunfo de López Obrador ocultó una verdad inconveniente. El proceso electoral de 2018 fue el más violento de la historia política mexicana desde 1952. Fueron asesinados 124 políticos en activo o que recientemente habían ocupado cargos en la política local, entre ellos 52 candidatos a puestos de elección popular. Estos crímenes, que afectaron a todos los partidos, son un indicador de que la disputa por el control territorial se ha salido de control del Estado, e involucra a numerosos grupos delincuenciales que usan la violencia como un mecanismo de amedrentamiento de la clase política y de la ciudadanía por igual (Alvarado, 2019). La fragmentación del poder que resultó del régimen autoritario subnacional[8] vigente desde mediados de

8 El estudio de "regímenes políticos subnacionales" se ha convertido en una fructífera vía para complejizar el estudio de la política en países federales. La dinámica nacional/estadual explica en buena medida los límites de la democracia nacional. Sobre la categoría de "autoritarismo subnacional" ver Gibson (2003); para una aplicación del concepto al caso de México, Olvera (2018). Un balance sobre la investigación comparativa a escala subnacional en Giraudy *et al.,* 2019.

la década pasada profundizó las fracturas del orden social y debilitó la autoridad del Estado en vastas regiones del país.

De hecho, la violencia política ha continuado en el gobierno de AMLO, lo cual implica que sigue existiendo una disputa por el poder territorial, ahora agravada por el combate franco que el nuevo gobierno ha iniciado contra el delito llamado "huachicol", que consiste en el robo organizado y sistemático de gasolina mediante la perforación de ductos. Este delito se generalizó en casi la mitad del país hasta convertirse en el negocio criminal más redituable entre los años 2016-2018.[9] En febrero de 2019 el gobierno y Pemex decidieron cerrar varios de los ductos, y luego se ha procedido a una vigilancia más estricta de los mismos. Como consecuencia, miles de criminales han cambiado sus giros, incrementando la violencia local en buena parte del país. Reconstruir la gobernabilidad en todo el territorio es una tarea central del nuevo gobierno, la cual, hasta el momento, no se ha asumido.

En contraste, un gran logro del proceso electoral de 2018, poco destacado internacionalmente, fue que en la elección de 2018 se alcanzó la paridad de género en las cámaras legislativas federales y locales, gracias a las reformas electorales previas, que impusieron el requisito de paridad en las candidaturas y en las designaciones de legisladores por representación proporcional. Estas reglas fueron respetadas por los partidos políticos y/o hechas respetar por el Tribunal Electoral de la Federación (*Expansión Política,* 2018).

EL DESPLIEGUE DEL PROYECTO POPULISTA

Naturaleza y composición de Morena

AMLO logró atraer el voto de protesta al presentarse como el único candidato "antisistema" con credibilidad y legitimidad, ambas fincadas en

9 Ver, entre otros muchos reportajes, *El Heraldo de México* (2019).

su larga y consistente trayectoria política. Sin embargo, la abrumadora votación por AMLO y por Morena en el centro y norte del país y en Chiapas (y también en partes de otros estados), donde Morena virtualmente no existía hasta unos meses antes de la elección, tuvo mucho que ver con la operación electoral de grupos priístas, panistas y del Partido Verde que oportunamente cambiaron su lealtad hacia Morena. A cambio, estos grupos obtuvieron numerosas diputaciones locales y federales, senadurías, alcaldías y regidurías.

López Obrador construyó una coalición política y electoral abigarrada que no tuvo ni tiene coherencia ideológica ni puntos en común reales, excepto la figura del líder. El núcleo original de Morena fue completamente rebasado por la urgencia de convertirlo en un partido con presencia territorial nacional en solo cuatro años. El transfuguismo masivo de políticos profesionales de otros partidos a Morena ha causado una división estructural en ese partido. La improvisación de candidaturas trajo como consecuencia que los gobernadores, senadores y diputados federales y locales de Morena tengan en su mayoría pocas o escasas capacidades políticas y técnicas. La mayoría de ellos son políticos impresentables e incompetentes. Este agrupamiento oportunista gobierna en el nivel federal y en varios estados, en abierto conflicto con la tecnocracia saliente, lo cual ha provocado una aguda escasez de capacidades de gobernanza.[10]

Paradójicamente, este mismo abigarramiento de la clase política gobernante facilita la centralización del mando en el líder-presidente. Esta situación es congruente con el proyecto de AMLO de reconstruir el presidencialismo del viejo régimen como la gran solución a la fragmentación del poder, la corrupción y en general todos los males del Estado mexicano.

10 Sobre la importancia de considerar las capacidades estatales en el estudio de los regímenes políticos, ver Hincapié y Olvera (2019).

La reconstrucción del poder presidencial

El presidente López Obrador ha seguido puntualmente la agenda de la toma y consolidación del poder en el ejecutivo, que caracteriza a las democracias populistas contemporáneas. Para ello, en forma disciplinada, y aprovechando la mayoría parlamentaria de que goza, AMLO ha nombrado tres nuevos ministros de la Suprema Corte de Justicia muy cercanos a él, y nuevos responsables de los órganos reguladores de energía, telecomunicaciones y financieros, omitiendo en todos los casos los procedimientos parlamentarios más elementales, violando así sus promesas de aplicar prácticas de parlamento abierto. No ha importado que con estos actos se haya roto la confianza de un amplio sector de la sociedad civil. Los partidos de oposición, por su parte, al permitir estas imposiciones, han marcado la pauta de futuros nombramientos en el sistema de justicia y en los órganos autónomos.

Otra forma de eliminación de contrapesos y de sometimiento de poderes es la severa restricción presupuestaria impuesta a los gobiernos estatales y municipales y la creación de la figura de los "superdelegados" del gobierno federal en los estados. Los Delegados Federales de Programas Sociales en los estados (mejor conocidos como "superdelegados") concentran el manejo del gasto público federal. El poder de estos funcionarios es enorme pues, en promedio, 85 por ciento de los recursos de los estados y municipios del país provienen de "transferencias federales", es decir, del dinero recaudado por el gobierno federal. Sólo los estados industrializados y la capital del país tienen un mayor porcentaje de ingresos propios. Esta situación es consecuencia de la centralización de la recaudación de impuestos, un mecanismo usado históricamente por el PRI para garantizar el control político del presidente sobre los gobernadores y alcaldes (Olvera, 2016). Los gobiernos de transición descentralizaron el gasto público, lo cual fortaleció políticamente a los gobernadores, pero no el ingreso vía cobro de impuestos. Además, una proporción importante de la recaudación distribuible a los estados y

municipios venía de la renta petrolera, abundante hasta 2014, pero desde 2015 cada vez más escasa.

Por esta razón, los "superdelegados" se han convertido en gobernadores paralelos, pues no sólo controlan el gasto público federal en los estados, sino que también asumen un rol político como coordinadores de las políticas de seguridad y participan en las decisiones sobre el despliegue de la Guardia Nacional, la nueva policía militar creada por AMLO. A su vez, hay un conjunto de 285 "delegados regionales", cuyo territorio de responsabilidad coincide casi exactamente con los 300 distritos electorales federales, quienes atienden conflictos y demandas y participan también de las reuniones de seguridad regionales.

El "superdelegado" y los delegados regionales controlan también a los "Servidores de la Nación", funcionarios encargados de levantar los censos de beneficiarios de los nuevos programas de subsidios dirigidos a jóvenes, ancianos y campesinos,[11] y de entregarlos directamente en las comunidades, por lo que su papel político-territorial es estratégico.

Ciertamente, la fragmentación del poder que produjo el ciclo de transición a la democracia facilitó la captura de algunos gobiernos locales por poderes fácticos regionales y el crimen organizado. Sin embargo, la recentralización no construye instituciones estatales fuertes, sólo crea una nueva figura de comando.

Por otra parte, la eliminación de programas que intermediaban organizaciones corporativas y clientelares (ante todo "campesinas") y del Ramo 23 del presupuesto federal, del que se nutría el clientelismo de los gobiernos locales, marca el principio del fin del particularismo generalizado como forma de relación entre el Estado y la sociedad. Este es el mayor aporte democrático del nuevo gobierno, lamentablemente disminuido por el potencial de reconstrucción del particularismo, ahora a través de las nuevas políticas sociales intermediadas por Morena (Casar, 2019).

---

11 Sobre la nueva política social ver el siguiente apartado.

La eliminación de la política social anterior, basada en transferencias monetarias condicionadas y focalizadas y su sustitución por programas de subsidios generalizados, le otorga a AMLO un poder simbólico personalizado. Finalmente, con la recentralización total de las nóminas educativa y del sector salud, y el control de los recursos que pueden ejercer los gobiernos estatales, AMLO ha sometido políticamente a los gobernadores.

López Obrador apela a la polarización al denunciar a sus "adversarios" y llamarlos "conservadores" y "fifís", un mexicanismo que alude a gente acomodada y elitista. Critica a los medios que le critican y no tolera cuestionamientos a sus decisiones. La superioridad moral del presidente es subrayada en cada ocasión, así como la carencia de principios de todo aquel que no le apoye.

La concentración de decisiones en el presidente incluye la descalificación de sus colaboradores, la corrección de decisiones tomadas por secretarios de Estado y la escenificación pública de ocurrencias que distraen a la opinión pública de los asuntos torales de la agenda política nacional.[12]

La redistribución de la renta y la relación Estado-sociedad

Las limitaciones fiscales impactan también el otro pilar del proyecto del actual gobierno: la redistribución de la renta, que se está impulsando por dos vías: la generalización de subsidios a adultos mayores, jóvenes y campesinos, y el aumento paulatino del salario mínimo. Al mismo tiempo, en el sector público han bajado los salarios y privilegios de la alta burocracia, que ciertamente habían alcanzado niveles alarmantes de privilegio.

Los subsidios no son nuevos. Los neoliberales mexicanos son los inventores de las "transferencias monetarias condicionadas",[13] es decir,

12 Caso paradigmático es el del "sorteo" del avión presidencial, que el presidente se niega a utilizar bajo el argumento de que es demasiado lujoso.

13 Para un interesante balance sobre la generalización de estas políticas en América Latina y sus efectos, ver Cecchini y Madariaga (2012).

los subsidios focalizados a los más pobres y cuya entrega estaba condicionada al cumplimiento de ciertas condiciones: llevar a los hijos a la escuela y a chequeos médicos, etc., lo que los economistas llaman pomposamente "desarrollo de capital humano".[14] AMLO ha cancelado el programa central de esa política, Prospera, e inventado una multitud de programas de transferencias directas no condicionadas.[15] Además de tener una muy débil institucionalidad, y no estar sujetos a rendición de cuentas alguna, estos programas no sacarán de la pobreza a nadie, pues no atacan las causas de la misma, es decir, la falta de empleo, de infraestructura de salud y educación, y de crédito a micro y pequeñas empresas. Los subsidios, en realidad, han sido pensados como remedios temporales e instrumentos clientelares. La forma en que se han levantado los censos de beneficiarios (por vías informales, opacas y sin reglas de operación) demuestran su sentido político. De hecho, AMLO ha creado una especie de Estado en la sombra, que controla casi 20 por ciento del gasto público –el destinado a los subsidios–, que carece de controles parlamentarios y civiles, y puede usarse para fines clientelares. Operadores de AMLO gestionan una red administrativa que se ha impuesto a alcaldes y gobernadores y que crea una relación de dependencia directa, sin intermediarios, entre millones de beneficiarios de subsidios y el propio presidente.

Se está produciendo así una sustitución gradual de la vieja intermediación corporativa y clientelar por una intermediación híbrida, la

14 Para una crítica de los fundamentos normativos neoliberales de estas políticas ver García Valverde (2012).

15 Pensión para Adultos Mayores, Jóvenes Construyendo el Futuro, Beca Universal para Estudiantes de Educación Media Superior Benito Juárez, Pensión para el Bienestar con Discapacidad Permanente, Sembrando Vidas, Tandas del Bienestar, Producción para el Bienestar, Programa de Microcréditos para el Bienestar y Crédito Ganadero a la Palabra, todos los cuales basan su operación en la transferencia de dinero directa a los beneficiarios sin más requisito que el compromiso de palabra (Casar, 2019). Pero no son universales, sino que los beneficiarios deben estar inscritos en censos levantados por agentes especializados del gobierno, los "Servidores de la Nación".

de "los Servidores de la Nación". Este mecanismo refuerza simbólicamente la imagen de una relación directa entre el presidente y las masas.

Los casi 20 000 "Servidores de la Nación" cumplen una doble función: son agentes partidarios informales y agentes gubernamentales formales. Estos personajes no son actores corporativos, como lo eran los mediadores priístas, sino delegados gubernamentales que materializan una relación de dependencia personal de los gobernados con relación al presidente de la república. Estos funcionarios trabajan portando chalecos con los colores del partido Morena y una inscripción del nombre de AMLO.

Al mismo tiempo, AMLO ha denunciado a todas las organizaciones sociales y civiles existentes, e incluso a los medios de comunicación, como "agentes conservadores", intermediarios rentistas o agentes de las viejas élites económicas y políticas. El presidente afirma que no necesita de intermediaciones para relacionarse con la sociedad: habla todos los días a través de conferencias de prensa matutinas; hace giras semanales por todo el país, y viaja en aviones comerciales sin un aparato de seguridad (sólo suspendió sus giras por cuatro meses en el período más agudo de la pandemia). La unidad simbólica y política entre el presidente (líder) y el pueblo se ha construido sistemáticamente y se refuerza con las nuevas estructuras administrativas y la recentralización efectiva del poder.

Con los empresarios se mantiene, en la práctica, el mismo tipo de relación que en el viejo régimen y en el neoliberalismo democrático: una relación particularista. La mayor parte del gasto público no se licita, por lo que no se sabe cómo se está ejerciendo el gasto, y si bien hay un esfuerzo sistemático por eliminar la corrupción masiva institucionalizada, esto no significa que se están construyendo mercados competitivos y transparentes. Por ahora, AMLO ha desplazado a las élites aliadas con la coalición neoliberal, está obligándolas a pagar impuestos y ha definido un conjunto de proyectos para que los empresarios inviertan en ellos.[16] No está claro si

16 Este era un aspecto central del pacto entre las élites política y económica neoliberales. En 2020 los ingresos públicos cayeron muy poco debido a que el gobierno cobró

este proyecto implicará la creación de nuevos sectores privilegiados de la elite empresarial o si simplemente se replantearán las alianzas.

LAS LIMITACIONES DEL PROYECTO POPULISTA

Un proyecto económico inviable

El proyecto económico de López Obrador se centra en la creación de condiciones para un capitalismo competitivo cuyo eje dinámico sean las empresas del Estado, con colaboración del capital privado nacional, y articulado al mercado norteamericano. El nuevo gobierno reconoce la inevitabilidad de la integración con Estados Unidos y Canadá, por lo que ha apoyado la actualización del Tratado de Libre Comercio (1994). El nuevo tratado, el T-MEC (2020) es un conjunto de garantías al capital extranjero para que sigan utilizando al territorio y a los trabajadores mexicanos como plataforma de exportación a Estados Unidos. Ahora bien, el nuevo tratado impone a México la obligación de aplicar realmente la legislación laboral y ambiental ya existente o recién aprobada, con un cierto grado de supervisión extranjera. Los sindicatos estadounidenses y canadienses impusieron reglas estrictas de cumplimiento de las leyes laborales y exigieron garantías de democracia sindical en México. Los ecologistas exigieron asimismo el efectivo ejercicio de la hipotéticamente avanzada legislación ambiental mexicana, hasta ahora letra muerta.

El proyecto neoliberal impulsado desde el gobierno de Salinas permitió un crecimiento extraordinario de la industria de exportación, pero a cambio de altísimos costos sociales y ambientales. Según el T-MEC, corresponde ahora al gobierno de López Obrador cumplir con estándares legales hasta ahora ignorados. La pregunta es si un gobierno

---

impuestos atrasados a las grandes empresas por más de 1 billón de dólares. La evasión y elusión de impuestos eran escandalosos.

carente de cuadros calificados y de instituciones sólidas puede ajustarse a las estrictas condiciones impuestas por el nuevo tratado.

En cuanto a las relaciones con el capital nacional, la decisión más importante en el inicio del nuevo gobierno fue la cancelación de la construcción del nuevo aeropuerto de la Ciudad de México, localizado en el vaso del ex lago de Texcoco. Esta obra simbolizaba un pacto a muy largo plazo entre el gobierno neoliberal y los principales capitalistas nacionales. Se trataba de la mayor obra civil de América Latina. Al cancelarla (a gran costo fiscal), López Obrador dio un golpe de autoridad que rompió los marcos de planeación y el poder estructural de los capitalistas nacionales, quienes buscaban protegerse con esa obra de cualquier afectación que el nuevo gobierno les pudiera causar. A pesar de su manifiesta irracionalidad económica, la decisión replanteó el marco de negocios entre el gobierno federal y los grandes empresarios nacionales, obligándolos a disponer sus capitales en otros negocios y proyectos.

Como ha sucedido en todos los países en las últimas tres décadas, en México los grandes empresarios nacionales han desarrollado estrategias diversas de evasión y elusión del pago de impuestos, con la aprobación de la tecnocracia neoliberal gobernante. La Secretaría de Hacienda, con absoluta discrecionalidad, otorgaba perdones fiscales y se convertía de hecho en un financiador de corto y mediano plazo de la iniciativa privada al condonar y/o posponer el cobro de impuestos y permitir compensaciones de pérdidas y ganancias entre las empresas de cada conglomerado. El Congreso ha cancelado en septiembre de 2019 la posibilidad de que se condonen impuestos, así como la mayoría de los mecanismos que facilitaban la elusión impositiva.

La lucha contra la corrupción, la promesa más importante de López Obrador en su campaña electoral, implicó en su primer año de gobierno la modificación o renegociación de casi todos los contratos de obras públicas, mantenimiento y compras del sector público. En el gobierno de Peña Nieto la corrupción alcanzó niveles de escándalo y se generalizó en todos los niveles de gobierno y a todo tipo de intercambio

entre gobiernos y empresarios, lo cual llevó al desarrollo de un capitalismo depredador y rentista. Este tipo de prácticas facilitó también el lavado de dinero proveniente del crimen organizado, que empezó a usar mecanismos similares a los que empleaba la clase política para lavar el dinero de la corrupción.

El gobierno de López Obrador ha propiciado una ruptura con estos pactos tradicionales. La consecuencia inmediata de este reordenamiento político ha sido un año de estancamiento económico, pues los empresarios dejaron de invertir y la industria de la construcción quedó paralizada, afectando gravemente el empleo de cientos de miles de personas.

La decisión política de López Obrador en este campo ha cambiado la correlación de fuerzas entre el gran capital nacional y el gobierno. En principio, este indispensable ajuste podría permitir un desarrollo más normal del capitalismo mexicano, que debería adaptarse a un escenario de mayor competencia nacional e internacional. Sin embargo, para que esto suceda se requiere que el gobierno federal fortalezca las instituciones de regulación de mercados, perfeccione los mecanismos de adjudicación de contratos y compras y desarrolle una política económica coherente. Este es el gran déficit de la nueva administración. López Obrador y su partido carecen de una tecnocracia económica competente, y los grandes proyectos de desarrollo que el gobierno ha planteado, orientados (correctamente) al sur del país, la región más atrasada, padecen de graves carencias técnicas y de planeación, y son considerados económicamente inviables por los especialistas. Nos referimos a una nueva refinería en el estado de Tabasco, a los trenes Maya y Transístmico, y al aeropuerto de Santa Lucía, que debe sustituir al cancelado aeropuerto de Texcoco.

Si bien AMLO ha impuesto el poder del Estado a los empresarios nacionales por vías fiscales y contractuales, y cambiando las prioridades de las grandes obras públicas, aquéllos han respondido paralizando la inversión, lo cual es grave en un país donde 85 por ciento de la misma es privada. La apuesta de AMLO al rescate de las empresas paraestatales Pemex y la CFE

para reposicionar al Estado como actor económico principal, enfrenta graves limitaciones técnicas y financieras. El combate a la corrupción, si logra consolidarse, ayudará a crear un capitalismo menos rentista y más competitivo, y un Estado menos capturado, lo cual sería un gran logro, pero ello no afectará la hegemonía del gran capital extranjero y nacional.

En síntesis, la lucha contra la corrupción, la cancelación del aeropuerto y la definición de nuevos megaproyectos de desarrollo devienen en los ejes constitutivos de la pretendida refundación del Estado desarrollista mexicano.[17]

La viabilidad de este proyecto está, sin embargo, en duda por varias razones. En primer lugar, el Estado mexicano ha sido históricamente muy débil en términos fiscales. En México los ingresos fiscales nunca han superado el 13 por ciento del PIB, el nivel más bajo de América Latina. El recurso faltante fue sustituido por la renta petrolera en los años del neoliberalismo, y antes de ello por el endeudamiento externo masivo. Ninguno de estos recursos está disponible hoy. La producción petrolera viene bajando y el optimismo gubernamental respecto a la recuperación de la producción no parece fundado. El país está también en el límite del endeudamiento externo e interno en la actual condición fiscal. En suma, el gobierno mexicano no tiene los recursos de los que dispusieron los gobiernos populistas sudamericanos en los gloriosos años de los altos precios de las materias primas. Para colmo, la falta de capacidades administrativas ha determinado que el presupuesto público no se ejerza en su totalidad en 2019 (Levy, 2019). He aquí el principal límite material a la atrevida estrategia dual del gobierno de López Obrador.

El proyecto político, la sociedad civil y el espacio político

Morena como partido contradice el mensaje moral que postula López Obrador. Lejos de representar la emergencia de una nueva clase política,

17 Un interesante balance, a pesar de su brevedad, en Ríos (2019).

es más bien la síntesis de la vieja. Esto diferencia a Morena del Movimiento al Socialismo (MAS) de Evo Morales, que sí fue un partido nuevo y construyó una nueva clase política, y del PT brasileño, el cual formó también una nueva clase política a lo largo de los años. Ambos partidos tuvieron su origen en grandes movimientos sociales. En Morena hay un reciclamiento de una parte de la vieja clase política y una separación radical de los movimientos sociales. Morena es más bien un aparato electoral similar al del peronismo *kirchnerista,* pero sin su fuerza organizacional de base, y su contexto de asunción al poder se parece al de Chávez y Correa, quienes triunfaron aprovechando el vacío político creado por una crisis del sistema de partidos precedente.

La gran diferencia entre el pasado y el presente radica en la figura personal del presidente López Obrador, quien encarna una forma distinta de gobernar.[18] Pero lo diferente de su gobierno respecto a los anteriores se concentra casi exclusivamente en su persona. Es el hombre el que representa el cambio, no la institucionalidad, no el aparato, no el partido. Esta imagen refuerza la centralidad simbólica y política del presidente, y concentra en él las esperanzas populares. Esta estrategia es compatible con la cultura política derivada del viejo régimen: el presidencialismo absoluto está en el ADN del priísmo histórico.

En México, el proyecto neoliberal fue exitoso en mantener desmovilizados a los sectores obreros y campesinos de la sociedad civil. Los gobiernos panistas se aliaron con las estructuras corporativas sindicales priístas para mantener a la clase obrera desorganizada y en condiciones de brutal explotación. Asimismo, se aliaron con organizaciones "campesinas" clientelares de "izquierda" y priístas para desmovilizar a los productores agrícolas, y con los empresarios continuaron la práctica de asignar discrecionalmente contratos y comprar así su lealtad. De esta

18 Este jefe de Estado abandonó la suntuosa residencia presidencial, viaja en aviones comerciales, ha tenido automóviles modestos, es simple en su hablar y vestir, y por ello ha concentrado toda la imagen pública del Estado en su persona. Ha impuesto al resto de los funcionarios la "austeridad republicana", bajando sus salarios y privilegios.

forma, el régimen democrático neoliberal continuó con las prácticas particularistas propias del priismo.

Dado que no hay en este momento una significativa movilización popular, el gobierno actual no ha requerido construir mecanismos específicos de control de movimientos sociales. El gobierno puede recurrir a un clientelismo directo, sin mediación, pues no hay la amenaza de la movilización social.

Sin embargo, el gobierno no sabe cómo lidiar con el emergente movimiento feminista, que no opera en las lógicas y gramáticas morales del clientelismo; tampoco puede dialogar con el movimiento indígena, especialmente con el Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN), el cual tiene autonomía política y proyecto propios, y tampoco puede entenderse con el movimiento ecologista, que resiste los megaproyectos faraónicos que impulsa el gobierno. El flanco débil de López Obrador está en la sociedad civil de izquierda y en algunos sectores populares que empiezan a expresarse críticamente (Olvera, 2018b).

López Obrador ha iniciado su gobierno en una condición ideal para un presidente, que es el vacío político, no solo por derrota de los partidos antes gobernantes, que han quedado deslegitimados, sino por la ausencia tanto de una sociedad civil de base movilizada como de una sociedad civil de élite pro democrática con fuerza política. Las ONG y los *Think Tanks* han sido muy importantes en el pasado inmediato. Pero López Obrador ha logrado desplazarlos del escenario político, acusándolos de ser una expresión de los grupos económicos de élite, al igual que la mayoría de los medios de comunicación, con los que mantiene una confrontación constante.

Los medios de comunicación enfrentan un gran cambio en sus relaciones con el gobierno. Durante décadas, el régimen autoritario priísta financió literalmente miles de medios de comunicación nacionales, estatales y locales, tanto impresos como radiofónicos y televisivos. Esta dependencia económica produjo un régimen de autocensura, y rara vez se imponía una verdadera censura oficial. Los gobiernos de la

transición mantuvieron esencialmente inalterado el modelo de financiamiento, aunque los controles indirectos se suavizaron. La tolerancia a la crítica fue mayor y en los últimos veinte años aparecieron medios independientes, especialmente electrónicos, en los que se ha concentrado el escaso periodismo de investigación. Pero el nuevo gobierno redujo sustancialmente el subsidio a todos los medios, poniéndolos en crisis económica en una época en que se vive una profunda transformación del ecosistema mediático. La reacción de los medios más importantes ha sido bajar el tono de la crítica y enfocarse en mercados específicos (*El Sol de México,* 2019).

Una falla grave de los gobiernos de la transición fue no proteger a los periodistas locales. México se convirtió en el país más peligroso en el mundo para los periodistas en la década pasada. Esta fue una consecuencia más de la fragmentación del poder y del carácter autoritario que asumieron algunos gobiernos estatales y municipales en buena parte del país (Del Palacio, 2015; 2017). En la medida en que el nuevo gobierno no tiene aún pleno control del territorio, la violencia contra los periodistas ha continuado, si bien a una escala menor (*El Universal,* 2019).

El campo político institucional ha quedado "vacío" debido a la deslegitimación de la alianza neoliberal. Esta es la gran ventaja del presidente. Los viejos partidos se han debilitado y las reglas electorales fueron hechas para preservar el monopolio de la representación política en esos pocos partidos políticos con registro legal. Sin embargo, en un extraño proceso, viciado de origen, en octubre de 2020 se otorgó registro legal a tres nuevos partidos, todos ellos cercanos al gobierno, y se le negó a una nueva formación de derecha. Los nuevos micropartidos parecen destinados a fragmentar el voto opositor, y no a llenar el vacío de representación existente (*El Financiero,* 2020). Esta situación podría proporcionar un espacio muy grande a López Obrador para consolidar un poder unipersonal y eventualmente convertir a Morena en un verdadero partido hegemónico.

Sin embargo, un factor que puede bloquear este proceso es la precariedad del propio partido de gobierno. Morena es un simple vehículo electoral del presidente, que carece de institucionalidad y de mecanismos de resolución de conflictos internos. A lo largo de 2020 hubo una guerra brutal por la dirección nacional de ese partido, que también se vivió en los estados.[19] Hay un riesgo de que Morena se fragmente en las disputas por las candidaturas para las elecciones de 2021, y que alguna de sus partes se alíe con otros actores políticos y se repita lo que sucedió en los años noventa, cuando el PRI se fue dividiendo, y de esas divisiones se nutrieron el PRD y el PAN. Esto puede suceder con Morena también si sus problemas no logran resolverse adecuadamente o si el presidente es incapaz de imponer su autoridad por encima de las facciones.

La violencia, la inseguridad y los derechos humanos

El combate a la criminalidad y la violencia es el mayor déficit del gobierno de AMLO, quien, igual que sus antecesores, cree que la solución al grave problema radica en la militarización de la seguridad pública, en el restablecimiento del populismo penal y en el reparto de subsidios a la población y no en la creación de policías, fiscalías y poderes judiciales modernos. 2019 ha sido el año más violento de que se tenga registro, con casi 35 000 homicidios y más de 5 000 personas desaparecidas (*Expansión Política,* 2020), y las tendencias de 2020 apuntan a resultados similares.

Durante los últimos 15 años, en México la violencia criminal y la respuesta radical del Estado han provocado violaciones masivas de los derechos humanos: decenas de miles de asesinatos –unos 250 000 entre 2007 y 2019, 90 por ciento de los cuales no han sido judicializados– y la

19 No hay aun estudios académicos sobre este proceso. Para un reporte, ver Gil Olmos (2020).

desaparición forzada de un número indeterminado de ciudadanos, en una cifra cercana a 60 000 personas.[20]

México padece un caos en el derecho penal, pues hay 52 leyes federales en las cuales diferentes actos criminales son definidos –en las leyes estatales hay incluso más–, como consecuencia de la acumulación de reformas legales en las últimas dos décadas. Hay un monumental déficit de policías. México necesita más de 100 000 policías adicionales para alcanzar la proporción aceptada internacionalmente de policías a población (300 por 100 000 habitantes). La última evaluación de las Fiscalías (federal y locales) y de los Poderes Judiciales (federal y locales), demuestra que la condición material y organizacional de estas instituciones es sólo comparable a la de los países africanos y asiáticos más atrasados (Olvera, 2019).

Ante la crisis de violencia e inseguridad y la pérdida de control sobre el territorio, el nuevo gobierno ha planteado un altamente riesgoso paquete de reformas constitucionales que legalizan el comando militar de la seguridad pública –que ya existe de facto desde 2006–, creando una "Guardia Nacional". La ilegal y discrecional intervención de las fuerzas armadas en la seguridad, su impreparación en esta materia y su débil articulación con las policías estatales y municipales, muchas de ellas cooptadas por la delincuencia, ha conducido al incremento de la violencia y la comisión de múltiples atentados a los derechos humanos.

El gobierno federal le ha otorgado así un poder inédito al ejército que, a cambio de su legalización como fuerza de seguridad pública, acepta convertirse parcial y gradualmente en una policía militar propiamente dicha. Pero al hacerlo en ausencia de instituciones locales y federales de justicia fuertes (ni siquiera contempladas en las reformas), se crea un nuevo poder de facto, que incluso puede someter a las autoridades locales y aun a las nacionales. Peor aún, junto con esta medida se ha impuesto el

20 Sobre la naturaleza moralmente ambivalente y la confusión que genera la violencia criminal, ver Schedler (2016).

populismo penal al aumentar los delitos que merecen prisión preventiva oficiosa, mientras se incumple el compromiso de dotar de autonomía política a la fiscalía nacional, destruyendo así los pilares de la ya de por sí precaria reforma penal acordada en 2006 (Olvera, 2019).

Pero tal vez la derrota más grave en el campo de los derechos humanos ha sido el súbito cambio de política migratoria. Al principio del gobierno de AMLO se abrieron las puertas a la migración centroamericana, ofreciéndole a los migrantes permisos de tránsito que legalizaban su estancia temporal en el país. Esto condujo a que hubiera varias "caravanas" masivas de migrantes, que por su tamaño causaron conmoción en México y en Estados Unidos. En los primeros meses de 2019 la frontera norte se convirtió en el escenario de una emergencia humanitaria, al concentrarse decenas de miles de personas que no podían cruzar la frontera a Estados Unidos. Este país exigió a México detener en la frontera sur la migración centroamericana, bajo amenaza de imponer aranceles a las exportaciones mexicanas. La Guardia Nacional se estrenó así no en el combate al crimen organizado, sino en la detención y deportación masiva de centroamericanos, tarea a la que se asignaron casi 20 000 hombres, casi un tercio de la fuerza, y que sigue cumpliendo hasta la fecha. La crisis humanitaria en la frontera sur no se está atendiendo, dejando el prestigio internacional de México mal parado (Reyes, 2019). De hecho, el gobierno mexicano ha construido en su propia frontera sur el famoso muro que Trump prometió levantar en la frontera con México para frenar la migración.

La soberanía mexicana quedó en entredicho, pero la decisión de frenar la migración de tránsito ayudó a facilitar la negociación y aprobación del nuevo tratado de libre comercio con Estados Unidos y Canadá (T-MEC), que entró en vigor a mediados de 2020.

CONCLUSIÓN: LA VIABLIDAD DEL POPULISMO AUTÓCTONO

El presidente López Obrador dirige un proyecto de restauración del nacionalismo desarrollista cuyo fundamento político es, hasta ahora, el

respaldo popular mayoritario al líder, sin que se estén construyendo bases políticas organizadas ni estructuras de gobierno alternas a las heredadas. La destitución de la clase gobernante neoliberal ha avanzado notablemente, pero el vacío de gobernanza así abierto no se ha llenado ni se percibe intención de hacerlo.

El proyecto de reconstitución del Estado como sujeto principal económico y político es fiscalmente inviable, debido a la precariedad de la empresa petrolera estatal, que genera enormes pérdidas, y a la ausencia de una reforma fiscal que incremente los ingresos del Estado. El presidente López Obrador ha despedido a la tecnocracia financiera y administrativa creada en los gobiernos anteriores y ha concentrado en su persona todas las decisiones. Se ha otorgado la ejecución de los nuevos programas de política social asistencialista a las Secretarías de Trabajo y de Bienestar, que carecen de capacidades administrativas para ello, y se ha centralizado el gasto público en la de Hacienda, convertida en la oficialía mayor de todo el gobierno, sin tener los medios para lidiar con esa responsabilidad. Este rediseño no construye capacidades estatales, es decir, instituciones operativas y apegadas a la ley –que ya eran muy escasas– sino aparatos informales y precarios.[21]

Este proceso ha llevado a la acentuación de la disfuncionalidad masiva del Estado en sectores estratégicos, particularmente en el sector salud (*Letras Libres,* 2019; *Infobae,* 2020) y en la educación, y más aún en el campo de la seguridad pública y el respeto a los derechos humanos.

Al concentrar todos los recursos de un sector público de por sí frágil y débil, como ha sido históricamente el mexicano, en dos proyectos: clientelismo generalizado y desarrollismo estatista, AMLO está provocando al desmantelamiento de las de por sí escasas capacidades estatales del Estado mexicano.

Las decisiones en materia de grandes obras públicas que se han tomado son claramente improvisadas y tributarias de viejas ideas desa-

21 Ver Hincapié (2014) sobre el debate acerca de las capacidades estatales.

rrollistas. Los proyectos de los trenes Maya y Transístmico, el aeropuerto alterno en Santa Lucía, una nueva refinería en Tabasco y la masiva siembra de bosques carecen de estudios técnicos, de factibilidad y de impacto ambiental. A pesar de ello, se han iniciado ya, pasando por alto todo tipo de regulaciones administrativas y legales (Escalona, 2020).

El Estado, para operar, necesita disponer de capacidades administrativas, económicas, represivas, políticas y gerenciales, que toma años desarrollar, y someterse a reglas que le den previsibilidad y coherencia a su acción (Hincapié y Olvera, 2019). Esto es precisamente lo que no pudieron hacer los gobiernos de la transición. El voluntarismo personalista propio del tipo de populismo que ha desarrollado López Obrador ignora esa verdad elemental. Por ello, AMLO está destruyendo una parte de la capa gerencial del Estado y desarrollando estructuras paralelas (como los "Servidores de la Nación"), creando confusión de líneas de mando y de responsabilidades en el gobierno.

Así, la destrucción del viejo orden administrativo puede tornarse en el desmantelamiento de la escasa estatalidad del Estado, hasta crear un aparato completamente dúctil a los deseos personales del líder. Los riesgos autoritarios de esta tendencia son muy claros, así como como la ineficiencia e improductividad que acarrea.

La crítica de López Obrador a los intermediarios socio-políticos en tanto lastre del pasado es correcta, y su decisión de desplazarlos en la relación entre el Estado y la sociedad puede producir un cambio democratizador, si las viejas guardias corporativas y clientelares pueden ser sustituidas por un nuevo liderazgo emergido desde las bases. La democratización del mundo social no es lo que busca López Obrador, pero podría ser un subproducto de su rechazo al viejo orden, dado que ni su gobierno ni su partido pueden crear por sí mismos un liderazgo social sustituto en todos los sectores. Este déficit se agudizará en el mundo laboral conforme la presión de Estados Unidos y Canadá obligue a desplazar a la vieja oligarquía sindical y a transparentar los contratos colectivos.

Los límites económicos al despliegue pleno de una restauración populista del proyecto nacionalista-desarrollista son tanto externos como internos. En el ámbito externo, la firma del T-MEC ratifica la integración de México en el mercado norteamericano. El tratado impone restricciones profundas a las capacidades de decisión del gobierno en materia de política económica y cambiaria, así como en el campo de las regulaciones laborales y ambientales. La dependencia total de la economía mexicana del mercado de Estados Unidos somete también al gobierno mexicano a las decisiones unilaterales del gobierno de ese país, como el caso del cierre de la frontera sur lo demuestra. La soberanía nacional está reducida a un mínimo histórico.

En el ámbito interno, la precariedad fiscal estructural del sector público no tiene visos de poder ser resuelta. Si bien puede aumentarse la recaudación mediante el combate a la corrupción, y disminuir los gastos superfluos mediante políticas de austeridad, el tamaño del déficit público no permite financiar los ambiciosos megaproyectos presidenciales y las nuevas políticas sociales simultáneamente.

La crisis abierta por la pandemia de Coronavirus ha agudizado aún más esta crisis estructural. Más temprano que tarde, el gobierno deberá abrir más espacios a la inversión privada, incluyendo el sector energético, lo cual disminuirá el poder del Estado frente al gran capital privado nacional. De otra manera, el estancamiento económico que México ha experimentado en 2019 y la crisis terrible que sufre el país en 2020 destruirán las endebles bases materiales del proyecto desarrollista.

Si bien el caso mexicano corrobora la hipótesis de la continuidad y complementariedad de la democracia precaria y del populismo, queda claro que el espacio económico y político para la consolidación de un régimen populista en México es hoy por hoy muy reducido. Ese espacio se reduce aún más por errores evitables en la gestión económica y por la destrucción de las (escasas) capacidades estatales que se está propiciando. El populismo como gobierno no tiene un proyecto específico de

reconstrucción nacional, sino apenas orientaciones vagas que no toman en cuenta todos los factores contextuales.

Sin embargo, el vacío de oposición política, la debilidad de todos los sectores de la sociedad civil y la popularidad del presidente dan un margen de tiempo al nuevo gobierno para corregir el rumbo. También para profundizar errores y empezar a desmontar las pocas barreras existentes a la autoridad del líder, de tal forma que se transite a un régimen más autoritario. Por ahora, la hibridación entre el populismo y las estructuras legales e institucionales de la democracia electoral es débil y no apunta a una profundización autoritaria. Pero el riesgo siempre está presente.

BIBLIOGRAFÍA

Alvarado, Arturo. (2019) "Violencia política y electoral en las elecciones de 2018". *Alteridades,* 29 (57): 59-73. Disponible en: http://www.doi.org/10.24275/uam/izt/dcsh/alteridades/ 2019v29n57/Alvarado.

Animal Político. (2019) "Hay más de 40 mil desaparecidos y 36 mil muertos sin identificar en México, reconoce Gobernación". Edición del 17 de enero del 2019. Disponible en: https://www.animalpolitico.com/2019/01/40-mil-desaparecidos-mexico-victimas-sin-identificar/.

Cameron, Maxwell A. (2018) "Making Sense of Competitive Authoritarianism: Lessons from the Andes". *Latin American Politics and Society*, 60 (2): 1-22.

Casar, María Amparo. (2016) *Anatomía de la Corrupción*. Disponible en: https://imco.org.mx/politica_buen_gobierno/anatomia-de-la-corrupcion-2a-edicion-corregida-y-aumentada/

————————.(2018) "Morena toma todo". Disponible en: https://www.nexos.com.mx/?p=38743.

————————. (2019) "El gran benefactor". Disponible en: https://www.nexos.com.mx/?p=41305.

Crespo, José Antonio. (2008) *2006, hablan las Actas: las debilidades de la autoridad electoral mexicana*. México, D.F.: Debate.

Cecchini, Simone y Aldo Madariaga. (2012) *Programas de transferencias condicionadas: balance de la experiencia reciente en América Latina y el Caribe*. Cuadernos de la cepal 95. Santiago: Comisión Económica para América Latina y el Caribe.

Dagnino, Evelia, Alberto J. Olvera y Aldo Panfichi. (2006) "Para otra lectura de la disputa por la construcción democrática en América Latina". En Evelia Dagnino, Alberto J. Olvera y Aldo Panfichi eds. *La Disputa por la Construcción Democrática en América Latina*. México, D.F.: Fondo de Cultura Económica-Universidad Veracruzana, pp. 11-15.

Del Palacio, Celia ed. (2015) *Violencia y periodismo regional en México*. México, D.F.: Juan Pablos Editor.

————————. (2017) *Callar o morir en Veracruz: violencia y medios de comunicación (2010-2016)*. Ciudad de México: Juan Pablos Editor.

El Financiero. (2020) "Estos son los nuevos partidos políticos que verás en la boleta en 2021". Edición del 15 de octubre del 2020. Disponible en: https://www.elfinanciero.com.mx/nacional/estos-son-los-nuevos-partidos-politicos-que-veras-en-la-boleta-en-2021.

El Heraldo de México. (2019) "Los 'zares' del huachicol en México; ordeñan violencia y petróleo: fotos". Edición del 29 de agosto del 2019. Disponible en: https://heraldodemexico.com.mx/nacional/2019/8/29/los-zares-del-huachicol-en-mexico-ordenan-violencia-petroleo-fotos-114550.html.

El Sol de México. (2019) "'Poquito porque es bendito': medios sufren por austeridad de amlo". Edición del 23 de octubre del 2019. Disponible en: https://www.elsoldemexico.com.mx/mexico/sociedad/ultimas-noticias-medios-de-comunicacion-amlo-prensa-austeridad-gobierno-prensa-radio-television-4355447.html.

El Universal. (2019) "México, el más mortal para los periodistas en 2019". Edición del 11 de agosto del 2019. Disponible en: https://www.eluniversal.com.mx/nacion/seguridad/mexico-el-mas-mortal-para-los-periodistas-en-2019.

Escalona, Nayeli. (2020) "Megaproyectos de la 4T, entre la defensa de amlo y el rechazo de afectados". *Contralínea*, edición del 13 de enero del 2020. Disponible en: https://www.contralinea.com.mx/archivo-revista/2020/

01/13/megaproyectos-de-la-4t-entre-la-defensa-de-amlo-y-el-rechazo-de-afectados/.

Expansión Política. (2018) "Histórico: para mujeres, la mitad del Congreso tras #Elecciones2018". Edición del 07 de julio del 2018. Disponible en: https://politica.expansion.mx/congreso/2018/07/07/historico-para-mujeres-la-mitad-del-congreso-tras-elecciones2018.

————————. (2020) "El 2019 es el año que más homicidios dolosos reporta desde que hay registro". Edición del 20 de enero del 2020. Disponible en: https://politica.expansion.mx/mexico/2020/01/20/el-2019-es-el-ano-que-mas-homicidios-dolosos-reporta-desde-que-hay-registro.

García Valverde, Facundo. (2017) "Responsabilidad y legitimidad en las transferencias monetarias condicionadas". *Diánoia*, No. 79: 43-87.

Gibson, Edward L. (2013) *Boundary Control: Subnational Authoritarianism in Federal Democracies.* Cambridge: Cambridge University Press.

Gil Olmos, José. (2019) "Morena, el talón de Aquiles de amlo". *Proceso*, edición del 16 de octubre del 2019. Disponible en: https://www.proceso.com.mx/memoriapublica/2019/10/16/morena-el-talon-de-aquiles-de-amlo-232771.html.

Hincapié Jiménez, Sandra. (2014) "Estados débiles o conceptos fallidos: por una definición teórica del orden estatal". *Espiral: estudios sobre Estado y sociedad*, No. 61: 56-87.

Hincapié Jiménez, Sandra y Alberto J. Olvera. (2019) "Capacidades estatales en órdenes mixtos". *Clivajes: revista de ciencias sociales, No.* 11: 1-22.

infobae. (2020) "La realidad detrás del desabasto de medicamentos para niños con cáncer en México: corrupción, burocracia y desesperación de los padres". Edición del 23 de enero del 2020. Disponible en: https://www.infobae.com/america/mexico/2020/01/23/la-realidad-detras-del-desabasto-de-medicamentos-para-ninos-con-cancer-en-mexico-corrupcion-burocracia-y-desesperacion-de-los-padres/.

Letras Libres. (2019) "El sector salud en crisis". Edición del 23 de mayo del 2019. Disponible en: https://www.letraslibres.com/mexico/politica/el-sector-salud-en-crisis.

Levy Orlik, Noemi. (2019) "La viabilidad de la política económica de la 4T: primer año". *Economía Informa*, No. 418: 12-38.

Olivares Alonso, Emir. (2019) "La cifra de muertes violentas en México, de un país en guerra". Diario La Jornada, edición del 10 de abril del 2019. Disponible en: https://www.jornada.com.mx/2019/04/10/politica/m003n1pol.

Olvera, Alberto. J. ed. (2018) *Veracruz en su laberinto: autoritarismo, crisis de régimen y violencia en el sexenio de Javier Duarte*. Xalapa: Universidad Veracruzana.

————————. (2019) "Crisis de régimen, autoritarismo subnacional y reforma penal en México". *Perfiles latinoamericanos*, No. 53: 1-27.

Peruzzotti, Enrique. (2017a) "Regime Betterment or Regime Change?: A Critical Review of Recent Debates on Liberal Democracy and Populism in Latin America". *Constellations: An International Journal of Critical and Democratic Theory*, 24 (3): 389-400.

————————. (2017b) "El populismo como ejercicio de poder gubernamental y la amenaza de hibridación de la democracia liberal". *Revista saap*, 11 (2): 213-225.

Reyes, Yvonne. (2019) "Migración en la frontera sur sin freno". *Reporte Indigo*, edición del 14 de noviembre del 2019. Disponible en: https://www.reporteindigo.com/reporte/migracion-en-la-frontera-sur-sin-freno-crisis-humanitaria-documentacion-flujo/.

Ríos, Viridiana. (2019) "El plan económico de amlo para hacer crecer a México". *The New York Times*, edición del 30 de julio del 2019. Disponible en: https://www.nytimes.com/es/2019/07/30/espanol/opinion/lopez-obrador-plan-economia.html.

Schedler, Andreas. (2015) *En la niebla de la guerra: los ciudadanos ante la violencia criminal organizada*. México, D.F.: Centro de Investigación y Docencia Económicas (cide).

————————. (2016). *La política de la incertidumbre en los regímenes electorales autoritarios*. Ciudad de México: cide.

Urbinati, Nadia. (2019) *Me, the People: How Populism Transforms Democracy*. Cambridge: Harvard University Press.

OTRO LUSTRO PERDIDO: POLÍTICA PERUANA EN LA SEGUNDA MITAD DE LA DÉCADA DE 2010

Yusuke Murakami

El político tiene que vencer cada día y cada hora a un enemigo muy trivial y demasiado humano, la muy común *vanidad,* enemiga mortal de toda entrega a una causa y de toda mesura, en este caso de la mesura frente a sí mismo.

El pecado contra el Espíritu Santo de su profesión comienza en el momento en que esta ansia de poder deja de ser *positiva,* deja de estar exclusivamente al servicio de la "causa" para convertirse en una pura embriaguez personal. En último término, no hay más que dos pecados mortales en el terreno de la política: la ausencia de finalidades objetivas y la falta de responsabilidad, que frecuentemente, aunque no siempre, coincide con aquella. […] Su ausencia de finalidad objetiva le hace proclive a buscar la apariencia brillante del poder en lugar del poder real; su falta de responsabilidad lo lleva a gozar del poder por el poder, sin tomar en cuenta su finalidad. […] No hay deformación más perniciosa de la fuerza política que el baladronear de poder como un advenedizo o complacerse vanidosamente en el sentimiento de poder, es decir, en general, toda adoración del poder puro en cuanto tal […]

[El político] puede servir finalidades nacionales o humanitarias, sociales y éticas o culturales, seculares o religiosas; puede sentirse arrebatado por una firme fe en el "progreso" (en cualquier sentido que este sea) o rechazar fríamente esa clase de fe; puede pretender encontrarse al servicio de una "idea" o rechazar por principio ese tipo de pretensiones y querer servir solo fines materiales de la vida cotidiana. Lo que importa es que siempre ha de *existir* alguna fe. Cuando esta falta, incluso los éxitos políticos aparentemente más sólidos, y esto es perfectamente justo, llevan sobre sí la maldición de la inanidad.

Weber, "La política como vocación", pp. 155-158.

"ESTABILIDAD RELATIVA" DE LA POLÍTICA PERUANA

Después de las elecciones presidenciales y congresales del 2016, el Perú ha pasado por una serie de dificultades políticas, como la renuncia de dos presidentes en funciones (2018, 2020), la destitución de un presidente en funciones (2020) y la disolución del Congreso (2019), esta última basada en una dudosa interpretación constitucional. Sin embargo, tales acontecimientos no han llamado la atención del resto del mundo, como sí ha sucedido con ciertos eventos que han ocurrido en otros países latinoamericanos. Esto se debe, básicamente, a que la dinámica política de esos países ha resultado en cambios mucho más dramáticos que los vistos en Perú: la desestabilización de los regímenes de izquierda radical en Bolivia, Ecuador, Nicaragua y Venezuela, y su caída en los primeros dos países; el cambio de gobierno –de una izquierda moderada a una derecha neoliberal– en Argentina, Brasil, Chile y Uruguay, y el retorno al poder de la izquierda en el primero; o la expansión de la izquierda en Colombia y México, donde las fuerzas favorables al neoliberalismo fueron dominantes hasta la primera década del siglo XXI, sobre todo en el caso de México. En comparación con esta agitada y cambiante situación, y también en medio del dominio de la línea neoliberal, incluida la dinámica de "entrar por la izquierda y salir por la derecha" (Murakami, 2014) en términos de la línea económica pre y poselectoral (debido al gran crecimiento económico de la región), Perú ha vivido una "estabilidad relativa" en la década que inició en 2010; o por lo menos, así ha sido considerado en el ámbito internacional.[1]

Sin embargo, no cabe duda de que la "estabilidad relativa" no significa que la política peruana esté exenta de graves problemas, como sugieren las dificultades mencionadas en las primeras líneas, y aquellas que analizaremos en las siguientes secciones de este trabajo. Para muchos peruanos, los desafíos políticos pendientes son tan abrumado-

1 El análisis se refiere a la situación anterior a la pandemia de Covid-19 del año 2020.

res que un acontecimiento "histórico" como el ocurrido en el país en el año 2016 ha quedado rezagado.

El presidente peruano Ollanta Humala terminó su mandato constitucional de cinco años en julio de 2016 y llevó a cabo la transferencia de poder a su sucesor, Pedro Pablo Kuczynski, elegido por la voluntad popular en un proceso electoral justo y transparente. Este acto constituyó un hecho histórico para el Perú. Esta transferencia de poder marcó quince años de progresión ininterrumpida del régimen político –en este caso democrático, por lo que su importancia es aún mayor– iniciado en el 2001, cuando Alejandro Toledo, el primer presidente constitucional después de la caída del gobierno autoritario de Alberto Fujimori, comenzó su mandato.

Así pues, la sucesión presidencial constitucionalmente establecida se ha repetido en tres ocasiones consecutivas. Esto constituye un hecho inédito desde el fin de la dominación oligárquica, relativamente estable entre 1895 y 1930, cuando el poder se concentraba en muy pocas manos. De hecho, como señala la politóloga norteamericana McClintock (1996: 53), en el Perú, desde 1919 –la etapa final de la dominación oligárquica–, cualquier forma de arreglo político, ya sea de orden constitucional o fruto de la dominación *de facto* basada en el poder militar, no ha durado más de doce años. Esta "maldición" se rompió cuando Humala entregó la banda presidencial a Kuczynski.

Pese a la trascendencia histórica del suceso, y aunque una parte de la sociedad peruana, particularmente aquella representada por círculos intelectuales, era consciente de ello y resaltó su importancia,[2] para la mayoría de peruanos, incluidos los medios de comunicación, el evento pasó prácticamente inadvertido sin pompa ni gloria.

Este trabajo analiza las características principales del proceso político peruano de la segunda mitad de la década iniciada en 2010: el proceso

2 El politólogo Fernando Tuesta menciona el hecho brevemente en la presentación de una colección de análisis sobre el proceso electoral de 2016 (Tuesta, 2017: 9).

electoral de 2016 y los siguientes agitados años, marcados por el enfrentamiento político entre las principales fuerzas, que condujeron a la renuncia del mandatario electo, Pedro Pablo Kuczynski, y la discutible disolución del Congreso. Ya se han presentado algunos análisis de importancia que enfocan cada etapa: el proceso electoral de 2016, el enfrentamiento entre el oficialismo, dirigido por el presidente Pedro Pablo Kuczynski, y la oposición liderada por Keiko Fujimori, hija del expresidente Alberto Fujimori y jefa máxima del partido Fuerza Popular, que tenía la mayoría en el Congreso entre 2016 y 2018; y luego la confrontación que la oposición mantuvo con el presidente provisional Martín Vizcarra.[3] Este capítulo estudia el proceso en su conjunto para analizar su significado en relación con el futuro político del país. Luego de indagar las condiciones socioeconómicas que el Perú vivió en el lustro que va de 2010 a 2015, analizamos el proceso electoral de 2016 y los años siguientes a esa elección. En nuestro análisis, mencionamos algunos hechos y aspectos que no han sido destacados en estudios ya presentados.

Antes de comenzar, resulta conveniente aclarar nuestro enfoque o punto de vista, el cual se construye sobre la base del argumento de Tanaka (2017). En su estudio del proceso electoral de 2016, Tanaka critica los análisis hechos por otros para quienes tal proceso fue "atípico" porque su resultado no reflejó los clivajes estructurales en la sociedad peruana, mientras indica dos enfoques existentes que pueden ser analizados: uno que hace hincapié en las "condiciones históricas y estructurales vinculadas a características socioeconómicas y demográficas", y otro que resalta los "factores políticos contingentes, estrategias de campaña, aciertos y errores de los candidatos" (Tanaka, 2017: 259-263, 280). El académico analiza el proceso electoral de 2016 basado más en la segunda perspectiva que en la primera, y concluye que "los clivajes estructurales […] se activan o desactivan, ganan relevancia o la pierden,

3 Se mencionan en las siguientes secciones, donde se analiza en cada etapa los trabajos y estudios presentados anteriormente a este análisis.

según se desenvuelven las campañas políticas, según las ofertas de los candidatos y otros colectivos sociales, lo que suele ser pasado por alto" (Tanaka, 2017: 280). Sin menospreciar la importancia de ese factor de "actores", nuestro punto de vista da mayor importancia al factor "estructural", a fin de centrar el análisis en las condiciones que restringen las acciones de los actores, y también, de este modo, poder entender mejor los desafíos que la política peruana deberá encarar en el futuro.[4]

PANORAMA SOCIOECONÓMICO DE LA PRIMERA MITAD DE LA DÉCADA DE 2010 A 2020[5]

En la década de los ochenta, la sociedad y economía peruanas se caracterizaron por una gran inestabilidad. La hiperinflación de tres y cuatro dígitos, y la expansión del terrorismo, constituyeron los fenómenos que marcaron esa época. Sin embargo, dicha inestabilidad fue superada por el gobierno autoritario de Alberto Fujimori (entre julio de 1990 y noviembre de 2000).[6]

Luego de la forzada renuncia de Fujimori a causa de los llamados "Vladivideos" –los cuales revelaron la existencia de una red de corrupción dirigida por el asesor principal del mandatario, Vladimiro Montesinos– y del gobierno de transición de Valentín Paniagua (noviembre de 2000 a julio de 2001), fueron elegidos para la presidencia de la república, sucesivamente: Alejandro Toledo (julio de 2001 a julio de 2006), Alan García (julio de 2006 a julio de 2011) y Ollanta Humala (julio de 2011 a julio de 2016), por medio de la voluntad popular. Desde el gobierno de Fujimori hasta el de Humala, el marco económico neoliberal se mantuvo. Esta coherencia en la línea económica contrasta con la práctica de años anteriores en los que cada gobierno cambiaba la línea básica de la

4 Respecto de los detalles del enfoque que pone más acento en el factor "estructural" que en el de "actores", mientras combina los dos elementos, véase Murakami (2018 [2007]: 27-31, 69-71).

5 Esta y la siguiente sección son los argumentos actualizados de Murakami (2014: 93-103).

6 Respecto de los detalles de la década de Fujimori, véase Murakami, 2018 [2007].

economía cual péndulo. Es posible decir que la amarga experiencia de inestabilidad sufrida durante la década de los ochenta supuso un trauma para la mayoría de los peruanos, quienes no han permitido nuevamente la oscilación del péndulo. Favorecida por el incremento de la exportación minera, a causa de la expansión de la economía mundial, la coherencia en el manejo de recursos posibilitó la marcha óptima de la situación macroeconómica en el Perú.

Gracias a la situación macroeconómica favorable, en la última década, el Perú aparenta estar relativamente más estable que la mayoría de países vecinos, tanto en la región andina como a nivel latinoamericano. Sin embargo, los problemas estructurales y el aspecto microeconómico siguen pendientes y constituyen el trasfondo de los conflictos sociales, los cuales se han ido incrementando desde la primera década de este siglo (Defensoría, 2006-2020).

Los conflictos sociales son, en parte, producto de la política no institucionalizada. Aquí las instituciones son definidas como patrones de conducta, reglas, normas y puntos de acuerdo o entendimiento, explícitos o implícitos, que son reconocidos, compartidos o tolerados como legítimos por los miembros de una sociedad, con el objetivo de conseguir ciertas metas o valores (Murakami, 2018 [2007]: 65-69). En el Perú, rara vez ha durado esta forma de hacer política basada en determinadas instituciones, y es así que podemos decir que, hasta la actualidad, la institucionalización de la política no ha sido profundizada. Es por esta falta de consenso o entendimiento político entre las fuerzas políticas que el Estado peruano, históricamente débil al igual que los de otros países de la región, no ha logrado fortalecer ni expandir su presencia en la sociedad durante este siglo, tal como se puede observar con relación a los conflictos sociales.

Resultados económicos contrastantes

En este siglo, el Perú es uno de los países latinoamericanos que han registrado un alto nivel de crecimiento económico. Aunque únicamente

en cuatro ocasiones logró superar el umbral de 7 por ciento de crecimiento anual del Producto Interno Bruto (PIB) –el nivel que permite duplicar el monto total del PIB si es que es mantenido por diez años consecutivos–; en general el Perú ha mostrado un crecimiento económico impresionante (con excepción del 2009, año siguiente al de la crisis internacional) durante los gobiernos de los presidentes elegidos por voluntad popular (Cuadro 1).[7] El nivel de crecimiento, sin embargo, ha sido gradualmente más difícil de mantener desde el 2014, por causa de la desaceleración de la economía capitalista global.

El crecimiento económico se dio principalmente por la bonanza de la exportación, en especial de los productos mineros (Cuadro 1). La exportación peruana consiste básicamente en productos primarios y mineros, entre ellos, cobre, zinc y oro, que ocupan la mayor parte de la exportación total. La exportación registró un crecimiento linealmente sostenido hasta el año 2012, y a pesar de los altibajos aún mantiene un nivel de entre cinco y siete veces mayor al registrado en el año 2000.

Debemos señalar que el crecimiento económico ha sido sostenido por la política macroeconómica coherente de las últimas dos décadas. La línea neoliberal fue adoptada primero por el gobierno de Fujimori en 1990, para hacerle frente a la caótica situación de la economía peruana, impulsando así la liberalización de la economía hasta el fin de su gobierno. Tras su caída, la línea neoliberal ha sido preservada por los gobiernos sucesivos. El equilibrio fiscal (Cuadro 1), la profundización de la economía de libre mercado, el sistema de tipo de cambio flotante, entre otras medidas, han sido, *grosso modo,* constantes hasta ahora.[8] Es así que, por

7 Sobre el Perú en los primeros quince años de este siglo –abordado en esta y la siguiente sección–, ya existe abundante análisis. Sobre la situación de los gobiernos de Toledo y García, así como la sociedad política de su tiempo, véanse los trabajos citados en Murakami (2014), en la bibliografía y particularmente en la nota 7 de la página 93. En lo que se refiere al gobierno de Humala, véase Sifuentes (2018) y Toche (2012, 2013, 2014, 2015, 2016), entre otros. Con relación a la sociedad política, véanse también Meléndez (2019) y Vergara y Watanabe (2016, 2019).

8 En julio de 2002, durante el gobierno de Toledo, el Perú aplicó la política monetaria de inflación objetiva. Dicha política se ha mantenido desde entonces.

Cuadro 1. Indicadores macroeconómicos principales

Año	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Producto Bruto Interno (PBI) real (variación anual, %)	1.5	2.7	0.6	5.5	4.2	5.0	6.3
Inflación (variación anual, %)	3.5	3.8	2.0	0.2	2.3	3.7	1.6
Exportación							
Total (millones de US$)	6087.5	6954.9	7025.7	7713.9	9090.7	12809.2	17367.7
Variación anual de total (%)	5.7	14.2	1.0	9.8	17.8	40.9	35.6
Productos mineros (millones de US$) [A]	3008.0	3220.1	3205.3	3808.9	4689.9	7123.8	9789.9
Petróleo crudo y derivados (millones de US$) [B]	250.8	380.7	391.3	451.1	621.0	646.0	1525.6
[A] + [B] (millones de US$)	3258.8	3600.9	3596.6	4260.0	5310.9	7769.8	11315.5
[A] + [B] (variación anual, %)	9.4	10.5	-0.1	18.4	24.7	46.3	45.6
[A] + [B] en total (%)	53.5	51.8	51.2	55.2	58.4	60.7	65.2
Gobierno Central							
Resultado primario (% del PBI)	-1.1	-0.5	-0.9	-0.1	0.3	0.6	1.2
Resultado económico (% del PBI)	-3.3	-2.8	-3.1	-2.2	-1.7	-1.3	-0.7
Ingresos tributarios (% del PBI)	13.4	13.0	13.0	12.7	13.5	13.8	14.5
Total de gastos (% del PBI)	19.1	19.0	18.2	17.5	17.5	17.1	17.7

(continúa Cuadro 1)

Año	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Producto Bruto Interno (PBI) real (variación anual, %)	7.5	8.5	9.1	1.0	8.5	6.5	6.0
Inflación (variación anual, %)	2.0	1.8	5.8	2.9	1.5	3.4	3.7
Exportación							
Total (millones de US$)	23830.1	28094.0	31018.5	27070.5	35803.1	46376	47410.60668
Variación anual de total (%)	37.2	17.9	10.4	-12.7	32.3	29.5	2.2
Productos mineros (millones de US$) [A]	14734.5	17439.4	18101.0	16481.8	21902.8	27525.67483	27466.67309
Petróleo crudo y derivados (millones de US$) [B]	1817.7	2306.4	2681.4	1920.8	3088.1	4567.802454	4995.5
[A] + [B] (millones de US$)	16552.2	19745.8	20782.4	18402.6	24991.0	32093.47729	32462.21036
[A] + [B] (variación anual, %)	46.3	19.3	5.2	-11.5	35.8	28.4	1.1
[A] + [B] en total (%)	69.5	70.3	67.0	68.0	69.8	69.2	68.5
Gobierno Central							
Resultado primario (% del PBI)	3.5	3.4	3.7	-0.2	1.3	2.1	2.4
Resultado económico (% del PBI)	1.6	1.7	2.2	-1.5	0.1	1.0	1.4
Ingresos tributarios (% del PBI)	16.0	16.4	16.4	14.4	15.3	16.0	16.5
Total de gastos (% del PBI)	17.0	17.5	17.0	18.3	17.9	17.8	17.9

(concluye Cuadro 1)

Año	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Producto Bruto Interno (PBI) real (variación anual, %)	5.8	2.4	3.3	4.0	2.5	4.0	2.2
Inflación (variación anual, %)	2.8	3.2	3.5	3.6	2.8	1.3	2.1
Exportación							
Total (millones de US$)	42860.63658	39532.6829	34414.35453	37081.73804	45421.59344	49066.47581	47688.23913
Variación anual de total (%)	-9.6	-7.8	-13.4	7.8	22.5	8.0	-2.8
Productos mineros (millones de US$) [A]	23789.44542	20545.41393	18950.14002	21776.6363	27581.60725	28898.65787	28073.79272
Petróleo crudo y derivados (millones de US$) [B]	5271.0	4562.3	2302.3	2212.7	3368.9	4038.7	2974.4
[A] + [B] (millones de US$)	29060.4085	25107.68652	21138.22192	23989.4	30950.5	32937.4	31048.2
[A] + [B] (variación anual, %)	-10.5	-13.6	-15.8	13.5	29.0	6.4	-5.7
[A] + [B] en total (%)	67.8	63.5	61.7	64.7	68.1	67.1	65.1
Gobierno Central							
Resultado primario (% del PBI)	1.6	0.6	-1.7	-1.2	-2.0	-0.8	-0.8
Resultado económico (% del PBI)	0.5	-0.4	-2.7	-2.2	-3.1	-2.0	-2.1
Ingresos tributarios (% del PBI)	16.3	16.6	14.8	13.6	13.0	14.1	14.4
Total de gastos (% del PBI)	18.6	19.6	19.5	17.7	18.4	18.3	18.8

Fuentes: Elaboración propia basada en BCRP (2020).

primera vez luego de la década de los cincuenta, una línea económica se mantiene por más de un gobierno durante dos décadas. En contraste, hasta la década de los ochenta la política económica era cambiada drásticamente, como péndulo, de un gobierno a otro (González de Olarte y Samamé, 1991). Podemos señalar que la aguda inestabilidad de los años ochenta constituye un trauma para muchos peruanos, y esa amarga experiencia ha servido para controlar el oscilamiento del péndulo.

Pese a los espectaculares logros mencionados, tenemos que prestar atención a los resultados insatisfactorios en el aspecto microeconómico. Siguiendo el título de un libro escrito por un economista peruano, en el Perú existe "bonanza macroeconómica y malestar microeconómico" (Schuldt, 2004). A pesar del crecimiento económico, la situación microeconómica de la gente no ha experimentado una notable mejoría, por lo que problemas tales como la pobreza, el desempleo, los bajos sueldos y la desigualdad continúan pendientes. En otras palabras, la mayoría de la gente común no ha percibido los logros macroeconómicos en su vida cotidiana.

Desde otro punto de vista, podemos indicar que la teoría del "goteo" ha quedado desvirtuada. El neoliberalismo supone que el crecimiento económico mejora el bienestar de la gente; los logros del crecimiento "gotean" en la sociedad sin necesidad de tomar medidas especiales. Se trata de una teoría derivada del principio neoliberal de reducir el rango de acción del Estado al mínimo nivel posible. Creyentes de dicha teoría –los gobiernos de Fujimori, Toledo, García y Humala– no propusieron ni tomaron políticas proactivas, eficaces y concretas para desarrollar la economía y la sociedad a mediano y largo plazo.[9]

Algunos datos indican la mencionada tendencia contradictoria entre macroeconomía y microeconomía. Entre ellos encontramos el

9 La falta de políticas de mediano y largo plazo se debe también a las características estructurales de la política peruana que serán descritas en las siguientes líneas.

Cuadro 2 Indicadores socioeconómicos principales

Año	**1999**	**2000**	**2001**	**2002**	**2003**	**2004**	**2005**	**2006**	**2007**	**2008**	**2009**	**2010**	**2011**	**2012**	**2013**	**2014**	**2015**	**2016**	**2017**	**2018**	**2019**
Gini	0.545	0.492	0.519	0.544	0.548	0.510	0.525	0.517	0.518	0.495	0.488	0.471	0.463	0.457	0.453	0.446	0.449	0.452	0.448	0.439	
Desempleo (%)																					
Total	9.2	8.5	9.3	9.4	9.4	9.4	9.6	8.5	8.4	8.4	8.4	7.9	7.7	6.8	5.9	5.9	6.5	6.7	6.9	6.6	6.6
14 a 24 años	12.8	15.4	14.6	15.1	14.7	15.8	16.1	14.7	14.3	15.8	16.6	15.6	16.0	13.5	13.4	13.8	14.8	15.8	15.9	15.5	16.0
25 a 44 años	8.5	5.6	7.6	7.2	7.7	7.3	7.5	6.8	6.5	6.1	6.1	6.0	5.3	5.2	4.2	4.1	4.9	4.8	4.9	4.9	5.1
45 a más años	7.7	6.1	7.1	8.0	7.5	7.2	7.1	5.8	6.2	5.5	5.0	4.0	4.4	3.6	2.7	2.7	2.3	2.6	3.1	3.2	3.0
Sector informal (% de la población económicamente activa)	-	64.1	62.1	60.9	62.9	62.9	62.5	61.2	59.9	59.6	58.4	59.1	58.5	57.0	56.8	57.1	57.7	58.2	59.1	59.2	

Fuentes: Elaboración propia basada en CEPAL (2010-2019) .

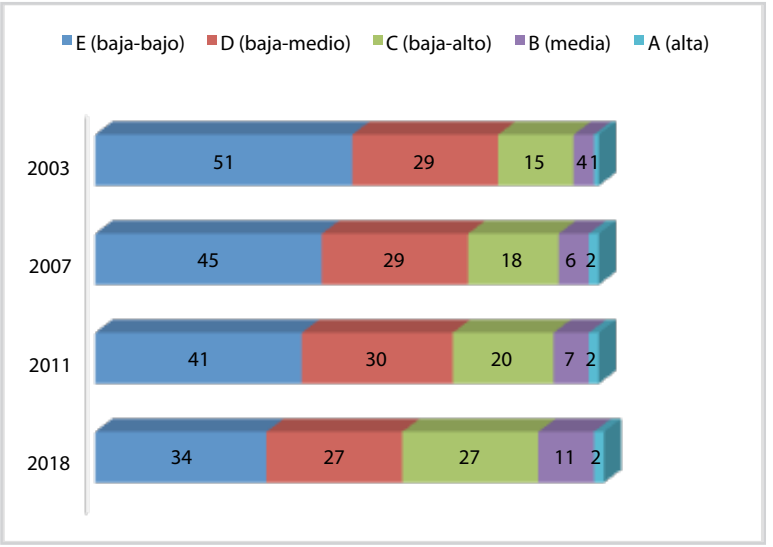
nivel de desempleo y la tendencia del índice de Gini (Cuadro 2). El nivel de desempleo urbano ha quedado en el mismo nivel durante la última década, estancándose en un poco menos de 10 por ciento, independientemente del crecimiento económico y la expansión de la exportación principalmente minera. Del mismo modo, la situación del empleo en el sector informal –aunque registró un descenso por debajo de 60 por ciento de la población económicamente activa, durante la etapa de bonanza– no mejoró considerablemente, y en los últimos años ha registrado un retorno al nivel de 60 por ciento. Por otro lado, el índice de Gini muestra una tendencia decreciente, gracias a las medidas para aliviar la pobreza, ejecutadas por distintos gobiernos; pero su disminución es sumamente leve, lo cual no es equivalente a los logros obtenidos a nivel macroeconómico.

Es verdad que el crecimiento económico ha alterado en cierta medida la estructura de las clases sociales. La expansión económica de la primera década del siglo XXI redujo la proporción de la clase baja-baja de 51 a 41 por ciento a escala nacional, y aumentó la cifra de la clase baja-alta de 15 a 20 por ciento, y de la clase media de 4 a 7 por ciento (Gráfica 1).[10]

Aun así, debemos advertir que la gran mayoría, más del 80 por ciento, permanece en la categoría de clase baja. Este hecho, junto con lo mencionado anteriormente respecto del alto y sustancialmente inalterado nivel del sector informal en la población económicamente activa, indican que mientras el ingreso en cada hogar aumentó, en cierta medida, gracias al crecimiento económico, la calidad del aspecto microeconómico (como empleo y la estructura socioeconómica) se mantiene mayormente inalterada.

10 Los porcentajes de la Gráfica 1 son el resultado del análisis que el entonces IPSOS APOYO Opinión y Mercado S.A. (actualmente IPSOS Opinión y Mercado S.A.) realizó como parte de la base de datos para diseñar el muestreo de encuestas, el cual es, a su vez, realizado sobre la base de la llamada Encuesta Nacional de Hogares, realizada por el Instituto Nacional de Estadística e Informática del Perú (INEI).

Gráfica 1. Niveles socioeconómicos del Perú. Porcentajes

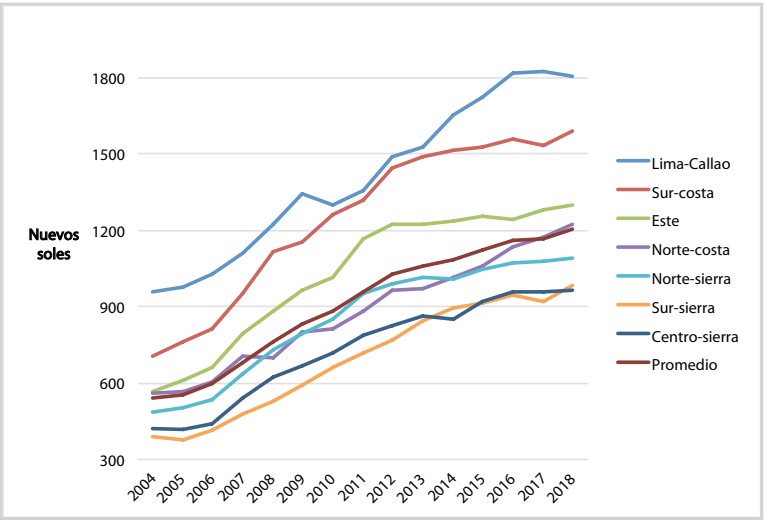


Fuentes: Elaboración propia basada en IPSOS APOYO (2012); IPSOS Perú (2019: 30).

Con relación a la desigualdad, podemos señalar lo mismo si prestamos atención a la escala subnacional. Así, el neoliberalismo dio frutos de manera desigual en las diversas partes del país. Si vemos el ingreso mensual per cápita entre 2004 y 2018, la diferencia regional resulta evidente, no habiendo disminuido. El ingreso mensual de Lima-Callao, Sur-costa y Este (la selva) supera el promedio nacional, mientras que el de la sierra (Norte-sierra, Centro-sierra y Sur-sierra) se mantiene consistentemente por debajo del promedio (Gráfica 2).

Debemos recordar que la brecha regional tiene que ver con el proceso de modernización en el Perú. Dicho proceso empezó a fines de siglo XIX y se intensificó en la década de los cincuenta del siglo XX, con la política de industrialización. Benefició a la costa, particularmente a las regiones centro y norte, pero no tuvo efectos secundarios en otros sectores económicos, como la agricultura (dado que esta dependía de la importación de bienes de capital como maquinaria, insumos, y tecnología). Además de ello, con el objetivo de ganar el apoyo de los habitantes

Gráfica 2. Ingreso promedio mensual



Fuentes: Elaboración propia basada en Webb y Fernández (2013: 411); https://www.inei.gob.pe/estadisticas/indice-tematico/ocupacion-y-vivienda/.

urbanos –quienes constituían la mayoría de los electores peruanos en aquel entonces, exigiendo la mejora socioeconómica a los sucesivos gobiernos–, se llevaron a cabo medidas económicas favorables a este grupo, como la importación a precios bajos de productos agrícolas (Cotler, 1978: 286) y el desarrollo de la industria manufacturera en la ciudad, causando la depresión de la actividad productiva agrícola, principalmente en la sierra.

En la segunda mitad del siglo xx, el Perú no experimentó un crecimiento económico duradero –por más de quince o veinte años sucesivos–, lo cual impidió superar la brecha regional. A pesar de que durante la primera década del siglo xxi el Perú pasó por una bonanza económica, no aprovechó la coyuntura para disminuir sustancialmente la diferencia entre las regiones del país.

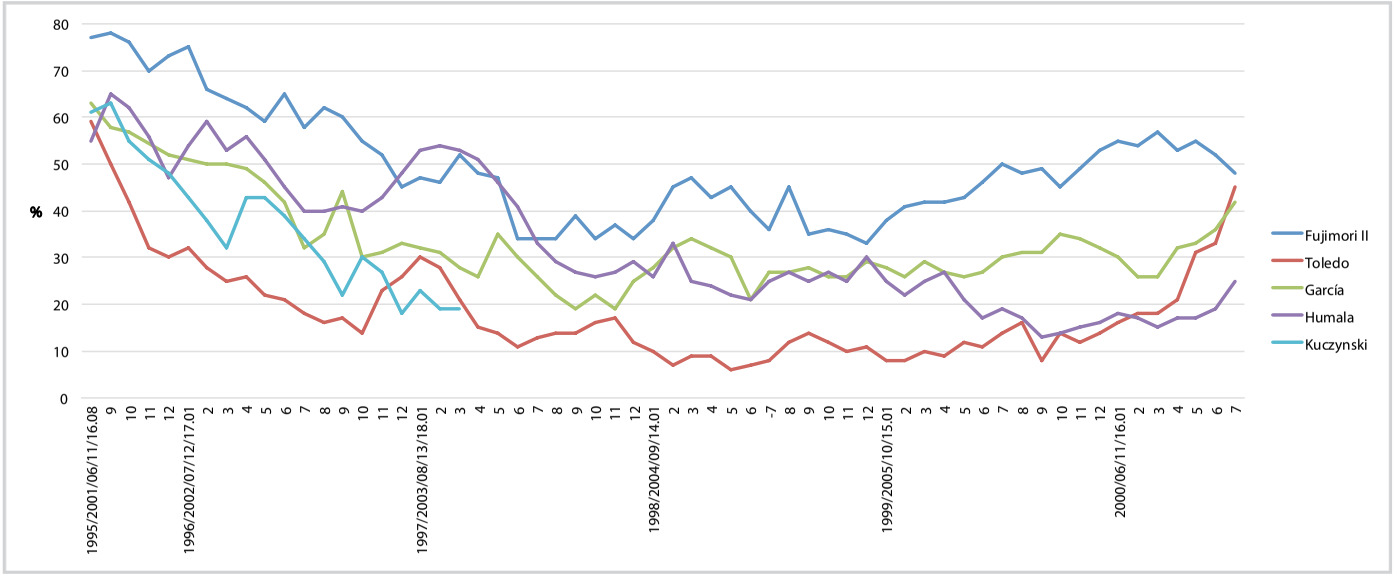
El nivel de aprobación presidencial refleja el descontento de la gente causado sobre todo por el "malestar microeconómico" del neoliberalismo. La aprobación presidencial de Fujimori (durante su segundo

periodo, 1995-2000), Toledo, García y Humala comparten la misma trayectoria (Gráfica 3). Repetidamente, la aprobación presidencial comienza a mostrar una tendencia a la baja después de la toma de posesión. Aunque la caída en los casos de García y Humala no fue tan precipitada como la de Toledo –en menos de medio año de la asunción del mandato presidencial–, el índice de aprobación presidencial de los tres gobernantes quedó flotando por debajo de 50 por ciento;[11] en el caso de Toledo, menos de 20 por ciento por cuatro años (de un mandato de cinco años); y en los casos de García y Humala, por debajo de 30 por ciento por aproximadamente dos años y medio.[12] La aprobación del segundo periodo de Fujimori (1995-2000) también presentó el mismo patrón, aunque logró mantenerse relativamente mejor que los gobiernos de sus sucesores. Esto refleja el hecho de que los cuatro gobiernos mantuvieron la misma orientación neoliberal con los mismos problemas socioeconómicos.

11 Respecto de la popularidad de Toledo, la caída se precipitó debido a que, además de la pérdida de expectativa en el aspecto microeconómico, los escándalos revelados uno tras otro dañaron más su imagen. Entre estos, figuraron la mala costumbre de beber en exceso por las noches y estar ebrio a la mañana siguiente; el aumento excesivo de los sueldos de altos funcionarios, incluido el suyo; y el nepotismo de los miembros del oficialismo. Estos hechos cuestionaron su liderazgo y capacidad para encarar los problemas socioeconómicos.

12 La popularidad de Humala pasó, en los primeros años, por dos momentos de abrupta subida temporal: en los primeros meses del 2012, debido a la expectativa de mejora en la seguridad ciudadana causada por el nombramiento de un exmilitar como primer ministro, y la captura de una cabecilla de Sendero Luminoso (acompañada de la liberación de rehenes); y entre enero y abril del 2013, por el elevado sentimiento nacionalista frente al proceso en La Haya respecto del conflicto de la frontera marítima con Chile –en la primera mitad de diciembre del 2012 se habían realizado las audiencias públicas de ambos lados para proceder a dar el fallo en enero del 2014– y su efecto, que por unos meses desvió la atención general, tanto de la campaña de revocación de la alcaldesa de Lima como de la ausencia de escándalos políticos sensacionales. En la última etapa de su mandato, Humala no logró levantar su popularidad, a diferencia de Toledo y García, quienes hicieron una "campaña de sus logros", visitando provincias e inaugurando obras. Con relación a la tendencia de la apreciación que el público en general tiene respecto de los principales problemas del país, véase la siguiente sección.

Gráfica 3. Aprobación presidencial (1995-2000, 2001-2018)



Fuentes: Elaboración propia basada en Apoyo (1995-2005), Ipsos Apoyo (2005-2016) e Ipsos (2016-2018).

Fragmentación política y falta de consenso respecto de medidas eficaces de mediano y largo plazo

¿Qué política ha sido desarrollada por los peruanos frente a problemas tan diversos como la pobreza, la desigualdad y los conflictos sociales? En líneas generales, su política ha estado caracterizada por la poca institucionalización y la consecuente incapacidad de construir consenso o entendimiento entre las fuerzas políticas principales, rasgos típicos de la política tradicional peruana (Murakami, 2018 [2007]). Como ya hemos mencionado, en este artículo las instituciones son definidas como patrones de conducta, reglas, normas y puntos de acuerdo o entendimiento, explícitos o implícitos, que son reconocidos, compartidos o tolerados como legítimos por los miembros de una sociedad, con el objetivo de conseguir ciertas metas o valores. La poca institucionalidad conduce a la falta de consenso o entendimiento sobre las funciones del Estado, lo que le impide a este ejecutar eficientemente políticas para superar las dificultades socioeconómicas. La falta de institucionalidad es causada por el estado de confrontación constante entre las fuerzas políticas "caudillistas" que no tienen arraigo a nivel nacional .[13]

La política peruana tiende a convertirse en un espacio de lucha por el poder con la intención de expandir intereses particulares. Las fuerzas políticas son construidas por una persona influyente (o caudillo) sobre la base de las relaciones patrón-cliente verticales y autoritarias.

Aunque el Perú siempre ha evidenciado el mismo modelo de conducta –competir por la hegemonía política construyendo fuerzas propias basadas en una relación patrón-cliente–, solamente se ha observado una institucionalización de bajo nivel como la descrita. El Perú nunca

13 El autor da mayor importancia al carácter "caudillista" de las fuerzas políticas peruanas porque este factor ha causado la poca institucionalidad política del país. No está dentro del alcance de este trabajo la numeración exhaustiva de las razones que explican la falta de calidad de la clase política peruana. Respecto del tema, véase el análisis del autor en Murakami (2018 [2007]), particularmente las secciones 4, 5 y 6 del capítulo 1.

ha experimentado una institucionalización de alto grado –como compartir reglas, normas y patrones de conducta respecto de la toma de decisiones o para llegar a un acuerdo o entendimiento sobre las políticas concretas a tomar en el mediano y largo plazos– entre las fuerzas principales. El Estado es considerado un botín para sostener y expandir las relaciones clientelistas. La política llega a constituir un juego de suma cero, donde se considera que los intereses de los participantes son mutuamente incompatibles y la ganancia de uno es la pérdida de otro; de esta manera, conduce a un callejón sin salida, provocando repetidamente la intervención militar. En el Perú, desde 1919 –etapa final de la dominación oligárquica donde el poder estaba en manos de pocos– cualquier forma de política, ya fuera de orden constitucional o de dominación *de facto* basada en el poder militar, no duró más de doce años (McClintock, 1996: 53).

Por otro lado, las fuerzas políticas, particularmente los partidos políticos, han tenido limitaciones en el aspecto geográfico. Tradicionalmente, los partidos políticos y sus líderes se han interesado prioritariamente por la costa y por las áreas urbanas, donde se ubica la mayoría de los electores.[14] Dada esta situación estructural, nunca ha surgido un partido político con bases organizativas extendidas a escala nacional y con capacidad de mantener un apoyo amplio a mediano y largo plazo. El Partido Aprista Peruano ha sido la agrupación política mejor organizada en el Perú, pero sus bases de apoyo se han ubicado principalmente en las zonas de la costa-norte y la costa-centro, incluida Lima, la capital. Nunca ha tenido bases de apoyo duraderas en la sierra –en particular en el sur– ni en la selva.

14 Además, antes de 1980, los analfabetos no podían sufragar, afectando a muchos campesinos, indígenas y mestizos pobres, que representaba la mayoría de la población en la sierra (donde se concentraba más de la mitad de la población hasta la década de los sesenta). El sufragio censitario fue eliminado en 1980; pero, debido a la migración masiva a las ciudades de la costa producida desde la década de los cincuenta, la mayoría de los electores continuó concentrándose en esta parte del país, también desde 1980. En el Perú, a lo largo del siglo xx y en lo que va del siglo xxi, la estructura de electores se ha mantenido sin variación (Murakami 2018 [2007]: 156-158, 166-168).

Luego de la "transición a la democracia" en 1980, la política no institucionalizada continuó. En apariencia se desarrolló la política de partidos, cuyos protagonistas fueron dos agrupaciones de derecha (Acción Popular y Partido Popular Cristiano) y dos de izquierda (Partido Aprista Peruano e Izquierda Unida). Sin embargo, mientras estas cuatro agrupaciones respetaron el marco general de la democracia constitucional, en realidad entre ellos solamente "hubo reuniones, conversaciones y una retórica de acuerdos que no se cumplía en los hechos" (Tanaka 1998: 68, 84). Al mismo tiempo, ninguno de los cuatro partidos tuvo arraigo en la sociedad. Su actividad política solo se pudo apreciar en ciertas partes del país sin expandir sus fuerzas a escala nacional. Lo peor fue que no supieron tomar medidas para superar frontalmente diversos problemas socioeconómicos entrelazados con la crisis económica y la expansión del terrorismo, de modo tal que perdieron la confianza y el apoyo del pueblo.

Por otra parte, se observó el avance de la "atomización" de la sociedad: las organizaciones sociales (como sindicatos y otras), que articulaban intereses sectoriales, perdieron importancia como consecuencia de la informalización de la economía, mientras que se expandieron los movimientos sociales de tipo "grupos de presión" concentrados en intereses particulares. El debilitamiento de los partidos políticos avanzó a lo largo de la década en consonancia con este proceso.

En medio de la situación crítica, el candidato independiente Alberto Fujimori salió elegido presidente en 1990. Fujimori llevó adelante, con decisión e iniciativa propia, pero de manera autoritaria, una reforma económica y medidas antisubversivas. Apoyado por su buena suerte, logró estabilizar la sociedad peruana, tras lo cual se esforzó por poner en práctica medidas para mejorar la situación socioeconómica de los sectores populares. Muchos peruanos evaluaron de forma altamente positiva los frutos de su gobierno y apoyaron su reelección en 1995. Sin embargo, apenas finalizada la votación y confirmada la tendencia favorable, el mandatario cambió su enfoque: dejó de interesarse por los desafíos de desarrollo y comenzó a centrarse en la búsqueda de una

tercera elección consecutiva como presidente, en contra del espíritu de la Constitución Política. Fujimori se concentró en forjar el camino político para tal objetivo y en este proceso revistió mayor autoritarismo, perdiendo gradualmente desde 1996 el apoyo del pueblo, el cual no percibió ningún fruto o avance tangible en la superación de las dificultades socioeconómicas. Aunque por cierto tiempo dudó en lanzar su tercera candidatura consecutiva, debido a su baja popularidad, finalmente la forzó contra viento y marea con la idea de que renunciaría a la presidencia un año después de la toma de posesión para preparar y abrir el camino de "transición" a otro gobierno. El proceso electoral detrás de esta tercera elección consecutiva no fue reconocido como justo por la comunidad internacional. En esta coyuntura, y poco después de comenzar su tercer mandato, se reveló un escándalo de corrupción implicando a su colaborador más cercano, lo cual forzó la destitución de Fujimori de la presidencia, cuando se encontraba de visita en Japón.

Fujimori se convirtió en presidente del Perú justo cuando el país estaba atravesando por un proceso de desinstitucionalización política, con el debilitamiento de los partidos políticos. El nuevo mandatario hizo política tomando en consideración tal tendencia, amplificándola. Así, la atomización social continuó avanzando.[15]

Luego de la caída del gobierno de Fujimori, la institucionalización de la política peruana no fue profundizada. Si bien es cierto que el Perú logró parar el "péndulo económico" y mantener la continuidad de la política macroeconómica, las principales fuerzas políticas aún no han logrado ponerse de acuerdo ni llegar a un consenso en lo que se refiere a otros temas de importancia, tales como la superación de la desigualdad y la pobreza, así como la política activa para el desarrollo futuro de la sociedad peruana.

---

15 Respecto de los detalles de los sucesos políticos en el Perú de la década de los noventa, así como las interpretaciones de los mismos hechas por el autor (incluidas fuentes y justificaciones), véase Murakami (2018 [2007]).

En julio de 2002, por iniciativa del gobierno de Toledo, el llamado "Acuerdo Nacional" fue firmado por diversas fuerzas políticas y sociales. Este acuerdo consistió en una serie de objetivos que se deberían alcanzar en los siguientes veinte años. Sin embargo, su contenido fue general e ineficaz, sin especificar prioridades, procedimientos o maneras concretas de llevarse a cabo. En realidad, el gobierno de Toledo no estableció específicamente nada de su contenido. Sus sucesores, García y Humala, tampoco incorporaron deliberadamente los elementos del "Acuerdo Nacional" en sus políticas. En la actualidad, el Perú no cuenta con una visión concreta sobre el futuro, pensado de manera conjunta por las fuerzas políticas principales. Los gobiernos de García y Humala tampoco institucionalizaron la política peruana, debido al estilo personalista de estos mandatarios, quienes daban mayor importancia a sus juicios y decisiones personales que a la construcción de consensos o entendimientos entre las fuerzas políticas principales.

Por otro lado, debemos señalar que en los primeros quince años del siglo XXI los partidos políticos permanecieron débiles, sin arraigo social, y la política peruana siguió fragmentándose. Aunque se registraron altibajos pequeños, tanto el nivel de volatilidad electoral como el número efectivo de partidos políticos fueron –y son hasta el día de hoy– demasiado altos, en comparación con los de las dos últimas décadas del siglo XX (Cuadro 3).[16] Los resultados de las elecciones municipales y regionales confirman también la tendencia de fragmentación, en este caso, vertical: los "ganadores" son los "otros" –movimientos locales e independientes–, entre los cuales, en las tres instancias electorales, no existen relaciones orgánicas. Al mismo tiempo, debemos enfatizar el hecho de que no existe agrupación alguna que en el mediano o largo

16 La volatilidad electoral se calcula sobre la base de los resultados de las elecciones presidenciales y congresales. Con respecto al cálculo de ambos antes de 1995 (cuando el Congreso contaba con dos cámaras), se emplean los resultados de las elecciones para la Cámara de Diputados.

plazo –por más de quince o veinte años consecutivos– haya ganado con el mismo nivel de apoyo en las tres instancias electorales (Cuadro 4).

Cuadro 3. Volatilidad electoral y número efectivo de partidos políticos

	1980	1985	1990	1995	2000	2001	2006	2011	2016
Volatilidad electoral (VE)	-	54.3	55.6	65.5	40.0	53.4	48.0	42.1	69.1
Promedio de VE hasta el año indicado		54	55	58	54	54	53	51	54
Número efectivo de partidos políticos (NE)	4.2	3.0	5.0	3.3	4.0	3.6	7.3	5.7	4.9
Promedio de NE hasta el año indicado	4	4	4	4	4	4	4	5	5

Fuentes: Cálculo y elaboración propia, basada en los resultados electorales publicados por las autoridades electorales peruanas: antes del año 2000 publicados impresos por el Jurado Nacional de Elecciones (JNE); a partir de dicho año hechos públicos por la Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE) en su página web (https://www.onpe.gob.pe/elecciones/).

Debido a la distribución geográfica del electorado y a las características del sistema electoral, existen algunos partidos políticos excepcionales que han salido victoriosos en las tres instancias electorales a pesar de haber registrado diminutos niveles de apoyo entre el electorado (entre 5 y 10 por ciento). Por ejemplo, el Partido Aprista Peruano contó con dicho nivel de votación en las tres instancias en 2002, 2006 y 2010, con tendencia decreciente. El Partido Perú Posible y la Unidad Nacional ganaron electoralmente en las tres instancias en 2002, pero no lograron recibir apoyo en los comicios posteriores a dicho año. Desde el 2010, Alianza para el Progreso ha obtenido resultados favorables en las tres instancias electorales. Habrá que observar si continúa con dicho apoyo en el futuro y, más importante, si es capaz de romper la barrera de 15

por ciento de votos. En 2018, el partido Acción Popular –después de muchos años– consiguió el apoyo electoral en las tres instancias. Respecto de esta agrupación, habrá de verse si continúa contando con, y también si aumenta el nivel de votos favorables.[17]

Cuadro 4. Resultados de las elecciones municipales y regionales

	Años	Partido Aprista Peruano	Partido Perú Posible	Unidad Nacional/ Solidaridad Nacional	Partido Popular Cristiano	Somos Perú	Acción Popular	Unión por el Perú
Región	2002	1,800,715	1,007,784	644,024	—	466,148	441,536	418,046
		24.1%	13.5%	8.6%		6.2%	5.9%	5.6%
	2006	1,586,429	130,723	250,567	—	43,069	172,099	474,004
		18.5%	1.5%	2.9%		0.5%	2.0%	5.5%
	2010	906,349	148,485	57,613	—	160,091	237,334	80,821
		10.5%	1.7%	0.7%		1.9%	2.7%	0.9%
	2014	562,969	36,794	59,214	59,581	101,957	316,441	112,431
		5.6%	0.4%	0.6%	0.6%	1.0%	3.1%	1.1%
	2018	202,832	—	26,439	60,739	437,644	651,552	90,934
		2.0%		0.3%	0.6%	4.4%	6.5%	0.9%
Provincia	2002	1,302,440	834,931	1,901,225	—	1,575,603	513,382	245,744
		12.1%	7.8%	17.7%		14.7%	4.8%	2.3%
	2006	1,716,319	38,561	2,159,590	—	620,729	443,254	660,832
		14.8%	0.3%	18.6%		5.3%	3.8%	5.7%
	2010	783,581	205,427	1,812,099	—	417,568	422,973	90,507
		5.8%	1.5%	13.3%		3.1%	3.1%	0.7%
	2014	1,325,795	29,037	2,730,199	235,146	359,673	434,327	154,198
		8.6%	0.2%	17.7%	1.5%	2.3%	2.8%	1.0%
	2018	205,067	—	28,003	54,760	441,092	676,010	93,266
		2.1%		0.3%	0.6%	4.5%	6.9%	1.0%
Distrito	2002	968,006	532,473	1,104,425	—	1,114,153	338,677	174,420
		13.1%	7.2%	15.0%		15.1%	4.6%	2.4%
	2006	1,190,990	69,554	1,205,451	—	746,357	267,372	430,424
		15.1%	0.9%	15.3%		9.5%	3.4%	5.5%
	2010	669,973	422,221	1,032,078	—	616,179	267,193	122,133
		6.9%	4.3%	10.6%		6.3%	2.7%	1.3%
	2014	487,201	227,711	1,441,239	596,439	615,313	340,780	129,786
		4.3%	2.0%	12.7%	5.2%	5.4%	3.0%	1.1%
	2018	195,354	—	293,235	375,763	872,914	1,185,949	307,185
		1.7%		2.5%	3.2%	7.5%	10.2%	2.6%

17 Unidad Nacional y Somos Perú tuvieron cierto nivel de bases de apoyo en la provincia de Lima (donde se encuentra la capital), contando con un límite geográfico. El Partido Aprista Peruano y el Partido Perú Posible tampoco recibieron apoyo uniformemente en todo el país en las elecciones regionales. Al mismo tiempo, debemos recordar que en la década de los ochenta los partidos políticos oficialistas ganaron, por lo menos, las elecciones municipales celebradas en los mismos años que las elecciones presidenciales y congresales (Murakami, 2018 [2007]: 166-167). Si bien es cierto que se trata de una victoria temporal y sin continuidad –además de tomar en consideración que ocurrió inmediatamente después de desaparecer el sufragio censitario, y antes de expandirse la idea de conformar agrupaciones políticas locales y provinciales–, los partidos políticos de entonces pudieron mostrar cierto poder de convocatoria también en provincias, debido a la confianza popular que existía toda-

(concluye Cuadro 4)

	Años	Movimiento Nuevo de Izquierda	Vamos Vecino/ Alianza para el Futuro/ Sí Cumple/ Fuerza 2011/ Fuerza Popular	Partido Nacionalista Peruano	Alianza para el Progreso	El Frente Amplio por Justicia, Vida y Libertad	Otros	Votos válidamente emitidos
Región	2002	215,247	—	—	198,766	—	2,277,641	7,469,907
		2.9%			2.7%		30.5%	100%
	2006	117,001	195,040	721,988	110,608	—	4,788,019	8,589,547
		1.4%	2.3%	8.4%	1.3%		55.7%	100%
	2010	22,461	336,688	3,308	645,826	—	6,046,881	8,645,857
		0.3%	3.9%	0.0%	7.5%		69.9%	100%
	2014	—	625,822	—	1,028,154	50,947	7,146,489	10,100,799
			6.2%		10.2%	0.5%	70.8%	100%
	2018	—	310,787	—	1,282,223	243,470	6,731,244	10,037,824
			3.1%		12.8%	2.4%	67.1%	100%
Provincia	2002	217,509	70,653	—	127,855	—	3,965,565	10,754,907
		2.0%	0.7%		1.2%		36.9%	100%
	2006	37,998	316,787	744,532	453,130	—	4,436,502	11,628,234
		0.3%	2.7%	6.4%	3.9%		38.2%	100%
	2010	33,804	338,567	22,084	758,153	—	8,731,609	13,616,372
		0.2%	2.5%	0.2%	5.6%		64.1%	100%
	2014	—	714,674	13,226	1,080,152	92,524	8,232,966	15,401,917
			4.6%	0.1%	7.0%	0.6%	53.5%	100%
	2018	—	298,704	—	1,218,817	222,051	6,509,950	9,747,720
			3.1%		12.%	2.3%	66.8%	100%
Distrito	2002	130,124	54,230	—	66,338	—	2,894,067	7,376,913
		1.8%	0.7%		0.9%		39.2%	100%
	2006	43,183	308,446	449,623	231,788	—	2,936,494	7,879,682
		0.5%	3.9%	5.7%	2.9%		37.3%	100%
	2010	18,543	188,947	17,479	499,899	—	5,881,239	9,735,884
		0.2%	1.9%	0.2%	5.1%		60.4%	100%
	2014	—	600,198	—	889,250	60,143	6,000,145	11,392,836
			5.3%		7.8%	0.5%	52.7%	100%
	2018	—	423,453	—	1,261,829	200,427	6,514,756	11,630,865
			3.6%		10.8%	1.7%	56.0%	100%

Fuentes: Elaboración propia basada en ONPE en su página web (https://www.onpe.gob.pe/ elecciones/).

Nota: La suma de los porcentajes no necesariamente equivale al 100 por ciento, por estar redondeadas las cifras. El guion (—) significa no haber presentado candidatos (por no haber estar fundado como agrupación política, o por su desaparición), excepto el Partido Popular Cristiano que participó en las elecciones de 2002 a 2010 como parte de la alianza con la Unidad Nacional.

vía respecto de ellos. De todos modos, esto constituye una pequeña diferencia de matiz entre los partidos políticos de la década de los ochenta y los de los noventa en adelante, dentro de la situación general de partidos políticos frágiles y débiles, sin arraigo nacional.

En esta situación, hasta el día de hoy las fuerzas políticas no han logrado institucionalizar el proceso de toma de decisiones y conformar un consenso, ni han avanzado en ponerse de acuerdo respecto de los objetivos de la sociedad y los procesos concretos para alcanzarlos. Si bien es cierto que desde la década de los noventa ha existido un consenso básico sobre la política en el aspecto macroeconómico, nunca se ha discutido de manera concreta cómo desarrollar la sociedad sobre la base de la bonanza y estabilidad macroeconómica, ni el desempeño del Estado en dicho proceso de desarrollo. Aun así, en medio de esta situación, los impulsores del neoliberalismo (tales como el empresariado y los tecnócratas) incrementaron su influencia en la sociedad peruana (Dargent, 2015; Durand, 2017). Ellos contaron también con el apoyo de los medios de comunicación pro neoliberalismo (Entrevista 4: 2019; Entrevista 5: 2019).

EL GOBIERNO DE HUMALA Y EL PROCESO ELECTORAL DE 2016

Luego de intentar alcanzar el sillón presidencial en el proceso electoral de 2006, Humala fue elegido presidente en el 2011 tras una campaña en la cual cambió su posición ideológica: de la izquierda radical, impulsada por Hugo Chávez en Venezuela, a un estilo de izquierda moderada o centro-izquierda, como el desarrollado por el brasileño Luiz Inácio Lula da Silva. Ello le permitió obtener la victoria en la segunda vuelta contra Keiko Fujimori.[18]

18 Sobre la trayectoria de Humala y su elección como primer mandatario en 2011, véase tanto las obras citadas en la nota 17 de Murakami (2014: 108) como el análisis del autor (Murakami 2014: 105-110). En el artículo citado, el autor apunta que, sobre la base de las fuentes cercanas al mandatario, así como otras de medios de comunicación, la "moderación" de Humala habría sido causada por la persuasión proveniente de Lula o su cálculo "pragmático" (Murakami 2014: 109). Lo que sucedió –según lo apuntado por Nadine Heredia, esposa y también acompañante permanente en la trayectoria política de Humala, en uno de sus cuatro cuadernos, los cuales fueron robados y su contenido dado a conocer a través de los medios de comunicación– parece ser que los dirigentes del Partido Nacionalista del Perú, de Humala, entendían la necesidad de cambiar la imagen de radical de Humala, y la visita de la pareja

Al momento de tomar posesión, Humala aclaró: "nuestro desafío es realizar esta gran transformación [de lograr el crecimiento con inclusión social] de manera gradual y persistente para que no se acompañe de presiones desestabilizadoras de nuestros equilibrios presupuestarios y macroeconómicos". De este modo, enfatizó nuevamente su cambio de discurso respecto a su original radicalismo de izquierda. En otras palabras, confirmó que seguiría el camino de la izquierda moderada al llevar a cabo una serie de acciones para responder a los desafíos socioeconómicos, sin dejar de sostener el marco macroeconómico del neoliberalismo. En consonancia con su nueva voluntad de mantener la política macroeconómica neoliberal, Humala conformó su equipo económico con neoliberales, como Julio Velarde y Luis Castilla. El primero fue ratificado para el cargo de presidente del Banco Central de Reserva, que él mismo había ocupado en el quinquenio anterior de Alan García (2006-2011), y el segundo (anteriormente viceministro de Hacienda en el gobierno de García) fue nombrado ministro de Economía y Finanzas.

El equipo económico fue respaldado por la primera dama Nadine Heredia, quien al principio asumió parte de las funciones del primer ministro y, con el paso de tiempo, se convirtió en una "primera ministra virtual" de la administración de su cónyuge. Así, con cada vez mayor intensidad, a partir del segundo año de su mandato, la pareja presidencial representó una bicefalia o diarquía durante el gobierno de Humala (Entrevista 1: 2012a, 2012b; Entrevista 2: 2012).

Al asumir la presidencia, Humala lanzó la promoción y profundización de una agenda de "inclusión social" como política y bandera del

---

a El Salvador para participar en la toma de posesión del presidente Mauricio Funes, del Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional (FMLN), constituyó el motivo directo de su "giro al centro". El FMLN había aprendido de la derrota sufrida en el proceso electoral anterior y postuló a Funes, de izquierda moderada, para ganar la lid electoral en 2009, esquivando la dura crítica contra el radicalismo del FMLN. Así mismo, la esposa de Funes, de origen brasileño, había sido asesora de Lula en el Partido de los Trabajadores; y un publicista brasileño, y asesor de campaña de Lula en el 2006, también había colaborado con Funes en la campaña del 2009 (Sifuentes, 2018: 289-290).

gobierno, con el objetivo de corregir los resultados negativos de la línea neoliberal. En su discurso de toma de posesión, el mandatario hizo pública la creación de una nueva entidad administrativa encargada de tal objetivo: el Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social. Como fuente de recursos para hacer realidad diversas medidas de inclusión social, su gobierno se propuso aumentar la presión tributaria del 15 por ciento –la cifra que se barajaba al momento de cambio de presidencia– al 18 por ciento del PIB, una vez concluido su mandato en el 2016. Sin embargo, esa meta porcentual nunca se logró (como señala el Cuadro 1), por lo que pasó a formar parte de una serie de ejemplos que demuestran el fracaso de los sucesivos gobiernos al momento de plantear y ejecutar reformas estatales y de administración pública para alcanzar objetivos de desarrollo socioeconómico de mediano y largo plazos.

Luego de inaugurar su gobierno y hasta el fin de su mandato, Humala y su administración hicieron hincapié en la inclusión social como política eje. Sin embargo, con el paso del tiempo fue quedando claro que, en realidad, su prioridad fue puesta en mantener el equilibrio fiscal y la promoción de inversión de capital extranjero. Castilla fue reemplazado por Alfonso Segura en el cargo de ministro de Economía y Finanzas en septiembre del 2014. Segura, del círculo financiero y orientación neoliberal, continuó la política económica conservadora, cuyo eje fue el equilibrio fiscal.

Como medidas de inclusión social a través de programas sociales, el gobierno de Humala puso en práctica la expansión de la ayuda alimentaria a los niños e infantes (Cuna Más y Wawa Wasi), el establecimiento de una pensión para los adultos mayores de 65 años en situación de pobreza (Pensión 65), y la beca para los jóvenes de bajos recursos económicos y con alto rendimiento escolar para continuar sus estudios de nivel superior (Beca 18). Todos estos programas fueron impulsados con enorme publicidad. Sin embargo, sus niveles de ejecución no fueron suficientes, ya que dichas medidas no han logrado alcanzar la meta del desarrollo socioeconómico de mediano y largo plazo, como lo hicieron

otros gobiernos de izquierda moderada (Brasil y Chile). Las medidas de Humala fueron lanzadas individualmente sin ser ubicadas en algún cuadro total de desarrollo o relacionadas con otras políticas. Debemos reiterar que nunca se discutió en el gobierno (de forma pública durante su mandato) un cuadro total de desarrollo. Las medidas iniciadas por Humala no tuvieron característica distintiva alguna ni fueron cualitativamente diferentes a las medidas ejecutadas por los gobiernos anteriores. En algunos casos, fueron simplemente la continuación de las partes principales o esenciales de las medidas de su antecesor; en otros, lograron producir alguna mejoría, pero en menor grado.

Como lo anunció en su discurso de toma de posesión, el salario mínimo se incrementó de 600 soles (aproximadamente 217 dólares) a 675 soles (aproximadamente 280 dólares) en agosto del 2011, inmediatamente después de iniciado su mandato. Este monto fue incrementado luego a 750 soles (aproximadamente 280 dólares) en julio de 2012. Sin embargo, a partir del segundo año de su gobierno el sueldo mínimo se mantuvo sin aumento alguno, a pesar de que los obreros exigieran un incremento en varias oportunidades. Recién en mayo del 2016, dos meses antes de finalizar su gobierno, el sueldo mínimo subió a 850 soles (aproximadamente 265 dólares).[19]

Respecto del "giro a la derecha" de Humala, lo que más impresionó a la opinión pública fue la posición que asumió el presidente frente a los conflictos relacionados con el desarrollo minero de inversión extranjera, la cual se incrementó debido a la bonanza de la exportación de recursos naturales en la primera década del siglo XXI (Cuadro 1). Los conflictos se dieron principalmente entre la parte empresarial y los pueblos de las zonas involucradas, y tuvieron como causa la ayuda social ofrecida a estos con relación al proyecto de desarrollo minero, y la contaminación ambiental que el desarrollo minero ocasionaría. En algunos

19 Los cálculos en dólares americanos son propios del autor, hechos sobre la base de la cotización promedio del mes en el que se dio el aumento.

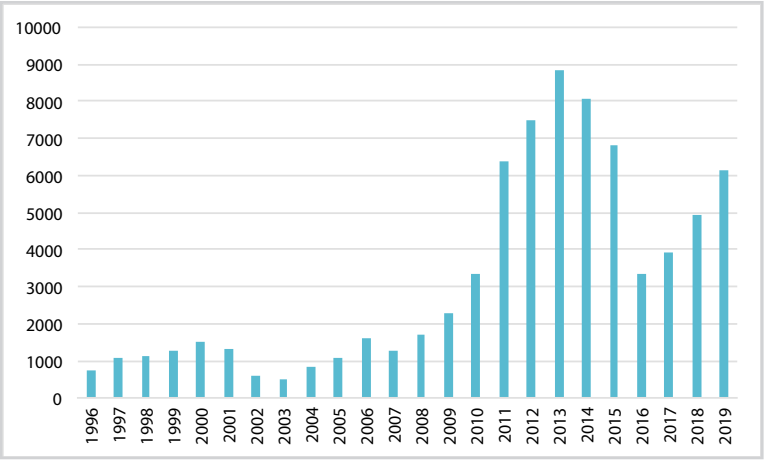
casos, los conflictos derivaron en una serie de confrontaciones violentas con varias víctimas fatales. En estos casos, el gobierno de Humala olvidó totalmente la posición opositora al desarrollo minero que, por lo menos oficialmente, había dado a conocer durante su campaña electoral, y aparentó neutralidad. En realidad, Humala actuó de forma favorable a la parte empresarial, controlando con el uso de la fuerza pública la movilización popular contra los proyectos de desarrollo minero. Los casos "Conga" y "Tía María" son típicos de la posición del mandatario.

Conga, el primero de esos casos, es una mina ubicada en la región de Cajamarca, en el norte del país, y es rica en oro y otros metales. En noviembre del 2011, unos meses después de la toma de posesión presidencial, el pueblo de Conga dio inicio a una activa y masiva movilización en contra del proyecto minero, debido a la destrucción ambiental ocasionada por el desarrollo de la mina. En diciembre, el presidente de la República cambió al primer ministro Salomón Lerner, de centro-izquierda, por Oscar Valdés, militar en retiro, y conformó otro gabinete de centro-derecha, el cual recurrió a la fuerza pública para controlar la situación. La respuesta estatal causó que el conflicto adoptase una dimensión mucho más extensa, involucrando a toda la región de Cajamarca en contra del gobierno central, específicamente contra la administración de Humala. De este modo, el conflicto entre la población local y las fuerzas del orden se intensificó y prolongó. Recién en agosto del 2012, gracias al anuncio gubernamental respecto del congelamiento del proyecto minero, el conflicto Conga comenzó a calmarse. En el mes anterior al anuncio, sin embargo, Humala se había visto obligado a reemplazar nuevamente a su primer ministro, cambiando esta vez a Valdés por Juan Jiménez, abogado de centro-izquierda.

El segundo caso involucra a la mina de cobre denominada Tía María, ubicada en la región de Arequipa, en el sur del país. Debido a la preocupación por la contaminación ambiental en los alrededores de la mina, particularmente del área de cultivo extendida a lo largo del río que pasa cerca del yacimiento, el pueblo de la zona comenzó a desarro-

llar un activo movimiento antiminero en abril de 2015. Mientras se intensificaba cada vez más el conflicto entre la población local y la fuerza pública, en mayo el gobierno central pretendió controlar la situación con la introducción de las Fuerzas Armadas, sin éxito. Finalmente, el gobierno se vio forzado a oficializar la suspensión del proyecto para calmar a la población.[20]

Gráfica 4. Inversión minera (millones de US$)



Fuentes: Elaboración propia basada en MINEM.

La actitud indecisa del gobierno, rápida a dar concesiones, tuvo un costo muy alto: la disminución de la inversión minera en medio de la desaceleración del crecimiento económico mundial. Después de registrar el monto más alto en el año 2013, la inversión minera comenzó a descender a partir del año 2014 (Gráfica

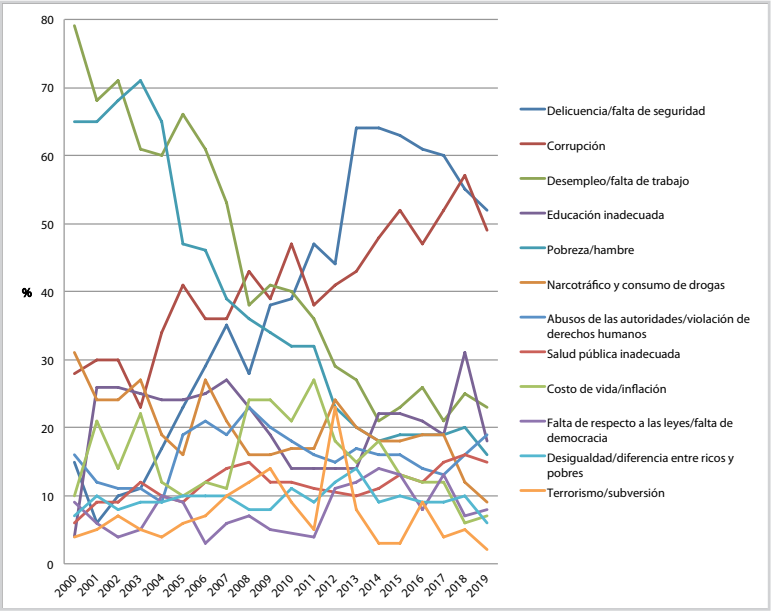
20 Durante el mandato de Kuczyksi-Vizcarra, que analizamos en la siguiente sección, Tía María se convirtió en una especie de símbolo de la inversión minera de gran envergadura. Debido a la débil base de poder de ambos presidentes, así como al conflicto político ocurrido entre el presidente y el Congreso de mayoría opositora, el gobierno continuó suspendiendo el proyecto de desarrollo minero; Vizcarra, particularmente, decidió no promoverlo en su mandato (*El Comercio,* 31 de enero de 2020).

4). Si bien es cierto que no se trató de la única razón de dicha disminución –la economía mundial ya había entrado en una etapa de bajo crecimiento–, la posición ambigua del gobierno humalista frente al conflicto minero afectó negativamente la psicología de los inversionistas, particularmente de los inversionistas extranjeros quienes desistieron de hacer inversiones nuevas de gran envergadura (Entrevista 3: 2012, 2013, 2014, 2015).

La base política de Humala se vio mermada con el paso de tiempo. Al inicio de su periodo presidencial, lo acompañaba en su entorno: la facción de izquierda que lo apoyó en su trayectoria política, el grupo de militares amigos y conocidos, y parte de su familia –su cónyuge Nadine Heredia y algunos parientes y familiares de la pareja presidencial–. También conformó una alianza con el partido Perú Posible (del expresidente Alejadro Toledo), especialmente en el Congreso. Sin embargo, muy poco tiempo después de su toma de posesión, en diciembre de 2011, muchos de sus seguidores de izquierda abandonaron el oficialismo, cuando el premier Lerner, de centro-izquierda, fue sustituido por el militar Valdés, en medio del conflicto Conga. Más tarde, cuando el primer ministro Valdés fue reemplazado por un civil en julio de 2012, parte de los militares también se alejaron. En este proceso de recomposición de los centros de poder en el oficialismo, la primera dama consolidó y expandió su poder político, convirtiendo al gobierno en la diarquía de la pareja presidencial. Entre los altos funcionarios del oficialismo ganó terreno la idea de postular a Heredia como candidata presidencial en los comicios siguientes del año 2016; pero a fines del segundo año de mandato, a mediados del 2013, esta idea empezó a perder terrero debido a que la popularidad de la primera dama sufrió un revés a causa de su constante intromisión en los asuntos de un gobierno que no sabía mejorar ni manejar la situación político-social y económica. Dicha idea fue finalmente descartada por completo en los primeros meses del 2014, cuando Humala y sus allegados entendieron que una eventual postulación de la primera dama podría provocar la destitución del mismo mandatario por parte del Congreso (Entrevista 1:

2012b, 2013b, 2014, 2015; Entrevista 2: 2013, 2014, 2015). Así, el "gobierno bicéfalo" de la primera pareja continuó hasta el fin del mandato presidencial, en medio de la escasa popularidad del presidente de la República (Gráfica 1).

Gráfica 5. Principales problemas del país



Fuentes: Elaboración propia basada en APOYO; IPSOS APOYO; IPSOS.

Nota: La encuesta sobre el tema se realiza en principio una vez al año. La investigación de hasta 2003 es a nivel de Lima; y a partir de 2004, a nivel nacional.

En este contexto se inició y desarrolló el proceso electoral del 2016. A diferencia de los dos anteriores (2006 y 2011) –donde la insatisfacción con el neoliberalismo, provocada por el desempleo, los bajos sueldos, la pobreza, etc. fue tan marcada que se situó en la agenda electoral, dándose una controversia de si tal política debía continuar o no, lo que permitió a la izquierda tener una presencia notable–, en las elecciones de 2016 las fuerzas de centro y derecha fueron dominantes.

Esto se debe básicamente al cambio de intereses de la gente común. Para muchos peruanos, los principales problemas del país en la primera década del siglo XXI fueron, en primer lugar, el desempleo y la pobreza, y, en segundo lugar, la corrupción y la delincuencia; pero en medio de la bonanza económica, esta tendencia cambió alrededor del año 2010; por ese entonces la delincuencia y la corrupción se convirtieron, más marcadamente, en los principales problemas del país, relegando al desempleo y a la pobreza a un segundo lugar (Gráfica 5). Especialmente, la gente común exigía en esos meses "mano dura" contra la creciente delincuencia (Entrevista 4: 2014, 2015; Entrevista 5: 2014; Entrevista 6: 2015, 2016, 2017).[21]

En esas circunstancias, los intereses económicos establecidos, que en los procesos anteriores de este siglo habían asumido acciones proselitistas en la etapa temprana de la contienda electoral ante la fuerte presencia de la izquierda, no tomaron acciones activas para apoyar a uno u otro candidato sino hasta aproximadamente un mes antes del día de sufragio, mientras tanto se mostraban a favor de los tres candidatos neoliberales: Keiko Fujimori, Alan García y Pedro Pablo Kuczynski. Aquellos intereses, utilizando su influencia, lograron que la autoridad electoral excluyera de la carrera tanto a César Acuña –dueño de una cadena de universidades particulares en provincias, exgobernador de la región de La Libertad, y presidente y fundador del partido Alianza para el Progreso– como a Julio Guzmán –quien en la presidencia de Humala se desempeñase como viceministro de MYPE e Industria del Ministerio de la Producción (2011), secretario general de la Presidencia del Consejo de Ministros (2012-2013) y fundador-presidente del partido Todos por el Perú– en marzo de 2016, cuando los dos candidatos empezaban a

21 El incremento de la delincuencia como uno de los principales problemas del país le permitió a Humala aumentar su popularidad en la competencia electoral de 2011. Con la expectativa de combatir con "mano dura" dicho flagelo, cierta parte de la sociedad peruana vio con buenos ojos la presencia de un militar en retiro en la campaña electoral.

aumentar en popularidad electoral.[22] Para el empresariado, tanto Acuña como Guzmán eran intrusos, "extraños" en un proceso electoral sin presencia significativa de la izquierda (Entrevista 4: 2016; Entrevista 5: 2016). Además de los dos candidatos presidenciales, las postulaciones al Congreso de más de la mitad de los candidatos de Alianza para el Progreso y de todas las listas de candidatos de Todos por el Perú fueron anuladas y eliminadas del proceso electoral.[23]

Esta jugada generó la disponibilidad de unos veinte o treinta escaños que originalmente hubieran sido ocupados por los partidos de Acuña y Guzmán, pero que finalmente fueron "ofrecidos" a otros partidos. Esta circunstancia favoreció enormemente al partido Fuerza Popular de Keiko Fujimori, que en la intención de votos lideraba la competencia tanto presidencial como congresal. Esto se debe sobre todo al sistema proporcional electoral. Perú tiene adoptado el sistema D'Hondt para decidir la distribución de escaños en el Congreso. Es ampliamente conocido entre los especialistas electorales que dicho sistema, más que otros sistemas proporcionales, tiende a favorecer al partido en el primer lugar de la lid electoral. En el caso peruano, dicha tendencia resulta más marcada debido a dos factores adicionales: la regla electoral de no asignar escaños a los partidos que no logran superar el 5 por ciento de votos válidos, así como la amplificación de su efecto cuanto mayor sea la diferencia entre el primer y segundo puesto, como sucedió en este proceso electoral; así la diferencia fue de casi 20 por ciento.

---

22 Previamente a la anulación de sus candidaturas, en febrero de 2016, Guzmán obtuvo 21 por ciento de popularidad en la encuesta de intención de voto, mientras que Acuña recibió 7 por ciento (sobre las cifras véase la nota de la Gráfica 6).

23 La autoridad electoral cuestionó a Guzmán por una irregularidad en el proceso interior de su partido político, con miras a definir tanto la plancha presidencial (la lista de candidatos para la presidencia y las dos vicepresidencias de la República) como la lista de candidatos al Congreso; y, a Acuña, por haber violado el reglamento electoral respecto de la prohibición de "dádivas" en la campaña electoral. Debemos apuntar, empero, que las dos decisiones de la autoridad electoral dejaron mucho que desear en torno al trato igualitario en la administración de justicia electoral, particularmente en lo que concierne a la rigurosidad de las investigaciones a todos los candidatos y partidos políticos.

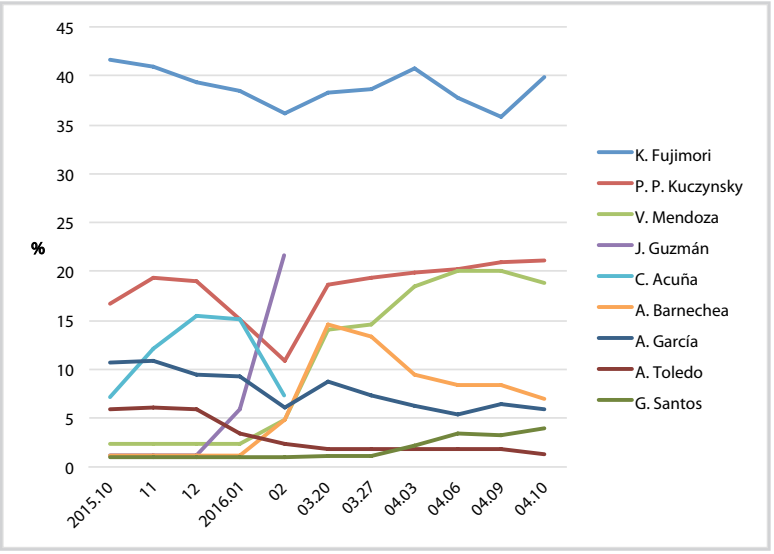
En la campaña electoral del 2016, Keiko Fujimori mantuvo una ventaja relativamente alta. Ello reflejaba el recorrido por provincias que la ex primera dama había realizado repetidamente luego de la derrota sufrida en el proceso anterior. Esta vez, la hija del expresidente intentó lograr la victoria "a como dé lugar"; se acercó activamente a los sectores informales e, inclusive, buscó el apoyo de los dirigentes o personas en provincias relacionados con el "mundo oscuro": minería informal, contrabando, narcotráfico y universidades informales.[24]

Aunque esto le aseguró cierto nivel de popularidad y apoyo en la campaña –en un porcentaje mayor al recibido en el proceso electoral anterior (20-25 por ciento)–, no condujo a la expansión de la base sólida del partido fujimorista. La candidata Keiko Fujimori obtuvo 39.9 por ciento en la primera vuelta, similar al nivel general de apoyo recibido por la lideresa fujimorista en la intención de voto durante la campaña electoral hasta ese momento (Gráfica 6). Si bien es cierto que es un nivel relativamente alto en comparación con los resultados de otros candidatos o comparado con el apoyo obtenido en el proceso electoral de 2011, las tres cuartas partes de ese resultado correspondieron a los votos volátiles. Debemos indicar, al mismo tiempo, que la intención de voto para la candidata fujimorista nunca amenazó con superar la barrera del 50 por ciento, bordeando el 40 por ciento. Para evaluar mejor la situación, es conveniente recordar que antes y después de la transición a la democracia, en 1980, los partidos políticos peruanos obtuvieron, en el mejor de los casos, entre 30 y 40 por ciento del apoyo electoral y, difícilmente, mantuvieron dicho nivel de apoyo a mediano y largo plazo (es decir, por más de quince o veinte años). El acercamiento de Keiko Fujimori a las fuerzas políticas en provincia

24 Antes de comenzar la campaña electoral, la lideresa fujimorista dejó entrever una "apertura" hacia el centro-izquierda, tal como lo hiciese durante su presentación en la Universidad de Harvard en septiembre de 2015. En esa oportunidad, Keiko Fujimori había hablado sobre los errores del gobierno de su padre. Sin embargo, este aspecto no constituyó una constante destacada durante y después de la campaña electoral.

nunca superó este límite histórico. También adelantamos que dicho acercamiento le causaría un problema grave en la etapa final de la segunda vuelta, pues aumentaron las sospechas respecto a financiamiento ilegal durante su campaña.[25]

Gráfica 6. Intención de votos / simulacros de votación



Fuentes: Elaboración propia basada en IPSOS (2015-2016; 2016).

Nota: Hasta febrero de 2016 las cifras son los resultados de la encuesta sobre la intención de votos; a partir de marzo, los del simulacro de votación; y las del 10 de abril son el resultado oficial de la votación. Las cifras de la intención de votos están recalculadas, excluyendo las cifras de "Blanco/ Viciado" y de "No precisa" tal como la autoridad electoral lo hace cuando cuenta oficialmente los votos. La encuesta de la intención de votos registra entre el 14 y el 17 por ciento de "Blanco/ Viciado" (el resultado electoral de 10 de abril arroja el 18.1 por ciento de "Votos en blanco/ votos Nulos" del total de votos), mientras "No precisa" ubica entre el 7 y 9 por ciento (la abstención en el día de votación registró el 18.2 por ciento del número de votantes registrados). Las cifras del simulacro son originales; están calculadas excluyendo las de "Blanco/ Viciado".

25 Para un análisis más detallado del apoyo a la candidata fujimorista, véase Murakami (2018 [2007]: 17-19).

El nivel relativo y continuamente alto de apoyo a la candidata fujimorista hizo que la opinión pública le prestara mayor atención a la competencia por el segundo lugar en la intención de voto.[26] En medio del interés popular por el problema de la corrupción (Gráfica 5), Toledo y García, expresidentes señalados por ese delito, no lograron proyectar una nueva imagen de sí mismos ni incrementar su popularidad. En su lugar, algunos candidatos que no eran conocidos a escala nacional, pero que en campaña se mostraban críticos contra la política y los partidos políticos dominantes, llamaron la atención de los electores. Esto se atribuye tanto al surgimiento –aunque solo en cierto grado, como hemos indicado en líneas anteriores– de las "clases emergentes" (en referencia a los nuevos miembros de las clases B y C, como se observó en la Gráfica 1) como a la "renovación" en la estructura demográfica: en las elecciones de 2016, casi una tercera parte de los electores, 27.9 por ciento, tenía menos de 29 años de edad (JNE, 2016: 6); es decir, habían nacido a partir del año 1988 y no recordaban o conocían el "Perú en crisis" de la década de los ochenta y los primeros años de los noventa. Entre estos electores se encontraban aquellas personas hartas de las "caras conocidas". Acuña y Guzmán, los dos candidatos anteriormente mencionados, fueron los primeros en despertar el interés de los electores –pero, como hemos señalado, fueron "eliminados" del proceso electoral debido a que disgustaron a los intereses económicos establecidos.

Más tarde, ganaron cierto nivel de popularidad Pedro Pablo Kuczynski, Verónica Mendoza y Alfredo Barnechea. Kuczynski, el candidato más longevo –tenía 77 años durante la campaña electoral– había trabajado tanto en la administración pública como en el sector privado,

26 El autor tuvo la oportunidad de llevar a cabo, como parte de la preparación de un proyecto sobre los valores políticos de los peruanos, ocho sesiones de grupos focales con personas de las clases C y D (es decir, clases baja-alta y baja-media) en enero de 2016. Uno de los varios tópicos discutidos fue el de la actualidad de ese entonces: la campaña electoral. Hablando de la misma, Keiko Fujimori fue la única candidata por quien algunos participantes, particularmente mujeres, aseguraron haber decidido votar. Sobre otros candidatos, ninguno expresó lo mismo (IPSOS Opinión y Mercado S.A. 2016. "Estudio sobre la participación democrática Lima-Perú: informe final." Lima: IPSOS [informe exclusivo para el proyecto]).

y en este siglo, luego de desempeñar los cargos de ministro de Economía y Finanzas y primer ministro en el gobierno de Toledo, había sido candidato presidencial en el proceso electoral anterior, quedando en el tercer lugar. En este sentido, era una de la "caras conocidas", pero en marzo cambió el rumbo de su campaña al lograr "vender su simpatía" a los electores jóvenes. Ello, junto con cierto nivel de apoyo del empresariado, le permitió levantar positivamente su imagen.

Mendoza, quien era la candidata más joven (35 años), había sido congresista por el Partido Nacionalista de Ollanta Humala, pero se apartó del mismo debido tanto a la discrepancia sobre el "giro a la derecha" de este último como a un distanciamiento ocurrido con la primera dama. Aunque arrastraba el viejo lastre de la izquierda peruana –la cual aún mantiene la ideología anterior a la caída del Muro de Berlín–, y en tal medida no podía expandir el horizonte de su popularidad más allá de la izquierda, logró reunir el apoyo de los simpatizantes de la izquierda dispersos en diversas partes del país, particularmente en el sur, donde históricamente –y particularmente en la época neoliberal y posneoliberal– el desarrollo socioeconómico había sido postergado.

Barnechea, periodista y escritor, había sido originalmente militante del Partido Aprista Peruano y entró en la política nacional como diputado en 1985; pero se desligó de ese partido debido a la estatización de la banca, ejecutada por el entonces presidente García y se acercó a la derecha, primero con el movimiento del escritor y candidato presidencial Mario Vargas Llosa en 1990 y luego con la agrupación de Javier Pérez de Cuellar en 1995. Sin embargo, no fue sino hasta el año 2013 cuando, invitado al Partido Acción Popular, Barnechea comenzó nuevamente a militar en un partido político. Tras ganar la elección interna de su partido, Barnechea se convirtió en candidato presidencial para los comicios de 2016.[27] Pocos recordaban su trayectoria política de décadas

27 En 2016, el único partido que desarrolló elecciones internas fue Acción Popular. Asimismo, y por primera vez en el Perú, en relación con la democracia interna de un partido político, la Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE), uno de los

anteriores, por lo que al principio figuró como "cara nueva", particularmente para los nuevos electores, pero no logró sostener su popularidad debido a su discurso y gesto "pedante", reminiscente de lo ocurrido con Vargas Llosa en 1990.

En estas circunstancias, la competencia por el segundo lugar se desarrolló entre Kuczynski y Mendoza. Así, fue Kuczynski –uno de los tres favoritos del empresariado– quien, finalmente, quedó para la segunda vuelta (Gráfica 6; Cuadro 5).

En abril, al inicio del proceso electoral de la segunda vuelta, Pedro Pablo Kuczynski y Keiko Fujimori se ubicaban en el mismo nivel de intención de voto, aunque el primero tenía una pequeña ventaja en las cifras debido a su imagen, que en aquel entonces se proyectaba menos autoritaria y corrupta (Gráfica 7). El ex primer ministro arrancó la campaña de segunda vuelta en medio de fricciones internas en su partido y luego de haberse ausentado del Perú por una semana para visitar los Estados Unidos. Keiko Fujimori, frente a estos y otros tropiezos de Kuczynski, logró revertir la tendencia y aventajó a su rival, también por poca diferencia, debido a la gran campaña que impulsó en el norte y centro del país. Así, logró gradualmente ampliar su estrecho margen de ventaja mientras continuaba activamente con la campaña de apelar a los sectores informales, quienes representaban más de 70 por ciento de la población económicamente activa del Perú (Gráfica 7).

---

tres organismos que conforman la autoridad electoral peruana, especializado en organizar y ejecutar los procesos electorales, colaboró e hizo el seguimiento. Otros partidos ejecutaron la selección interna de los candidatos a través de una asamblea de delegados o elecciones internas, pero sin la intervención de la ONPE y con una precandidatura única: dichas modalidades reflejaban, como en elecciones anteriores, la dominación de un caudillo y sus allegados en el partido. En este sentido, el caso de Acción Popular marca un hito. Sin embargo, si tomamos en consideración los ejemplos de otros países latinoamericanos donde existe democracia interna dentro de los partidos políticos, el problema ya no es si esta se encuentra institucionalizada o no, sino otro aspecto, que analizaremos en la última sección. Respecto de la selección de los candidatos de los partidos políticos en 2016, véase Maldonado (2017: 32-40).

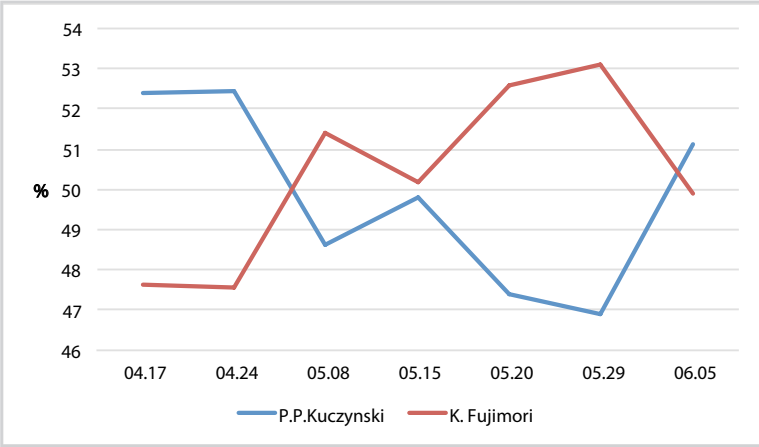
Cuadro 5. Resultados de las elecciones en 2016

	Elecciones presidenciales				Elecciones para el Congreso			
	Primera vuelta		Segunda vuelta		Votos		Escaños	
Fuerza Popular (Keiko Fujimori)	6,115,073	39.9%	8,555,880	49.9%	4,431,077	36.3%	73	56.2%
Peruanos por el Kambio (Pedro Pablo Kuczynski)	3,228,661	21.0%	8,596,937	50.1%	2,007,710	16.5%	18	13.8%
El Frente Amplio por Justicia, Vida y Libertad (Verónika Mendoza)	2,874,940	18.7%			1,700,052	13.9%	20	15.4%
Alianza para el Progreso del Perú	—	—			1,125,682	9.2%	9	6.9%
Accción Popular (Alfredo Barnechea)	1,069,360	7.0%			877,734	7.2%	5	3.8%
Alianza Popular (Alan García)	894,278	5.8%			1,013,735	8.3%	5	3.8%
Democracia Directa (Gregorio Santos)	613,173	4.0%			528,301	4.3%		
Frente Esperanza (Fernando Olivera)	203,103	1.3%			139,634	1.1%		
Perú Posible (Alejandro Toledo)	200,012	1.3%			286,980	2.4%		
Progresando Perú (Miguel Hilario)	75,870	0.5%			14,663	0.1%		
Partido Político Orden (Antero Flores Aráoz)	65,673	0.4%			68,474	0.6%		
Total de votos válidos	15,340,143	100.0%	17,152,817	100.0%	12,194,042	100.0%		
Votos en blanco	2,225,449	11.9%	149,577	0.8%	2,391,020	12.8%		
Votos nulos	1,168,538	6.2%	1,040,502	5.7%	4,166,202	22.2%		
Total de votos emitidos	18,734,130	100.0%	18,342,896	100.0%	18,751,264	100.0%		
Ausentismo	4,167,824	18.2%	4,559,058	19.9%	4,150,690	18.1%		
Total de electores	22,901,954	100.0%	22,901,954	100.0%	22,901,954	100.0%		

Fuente: Elaboración propia basada en los resultados de la página web de la Oficina Nacional de los Procesos Electorales (https://www.onpe.gob.pe/elecciones/historico-elecciones/).

Nota: Las cifras en porcentaje de cada agrupación/candidato representan la proporción en los votos válidos. Las porcentajes de "votos en blanco" y "votos nulos" son la proporción en los votos emitidos.

Gráfica 7. Intención de votos/ simulacro de votación (segunda vuelta)



Fuentes: Elaboración propia basada en IPSOS (2015-2016; 2016).

En cuanto a la seguridad ciudadana, uno de los temas de mayor interés por parte del electorado, Keiko Fujimori propuso la introducción de las Fuerzas Armadas para combatir la creciente inseguridad; de este modo, pretendió demostrar una posición más cercana a los sectores populares que la de su contrincante, quien se expresó en contra de dicha propuesta.

Debemos señalar que, entre las propuestas mencionadas por Keiko Fujimori durante la campaña, figuraban unas cuantas que eran impracticables o legalmente cuestionables. Esto confirma su accionar durante el proceso electoral: obtener el mayor número posible de votos sin tener en consideración las apariencias o los escrúpulos.

Por otro lado, una parte del empresariado comenzó a brindarle abiertamente un mayor apoyo a Kuczynski.

La ventaja de la candidata fujimorista, sin embargo, comenzó a desvanecerse gradualmente a partir del 15 de mayo, cuando se difundió la noticia de que uno de sus allegados estaba implicado en un caso de lavado de activos relacionado con el narcotráfico. Esta revelación motivó el arranque y la expansión paulatina de la onda antifujimorista en contra de la hija del expresidente, tal como había sucedido en los

comicios de 2011 (Gráfica 7). La noticia fue dada a conocer por Univisión Noticias, que emitió un reportaje sobre Joaquín Ramírez, secretario general de Fuerza Popular y el mayor aportante al partido, quien se encontraba bajo investigación de la Administración de Control de Drogas (DEA, por sus siglas en inglés) de Estados Unidos. Al día siguiente, la DEA negó que la ex primera dama estuviera implicada en dicha investigación, pero no emitió comentario alguno sobre Ramírez, por lo que la noticia se propagó rápidamente.

La forma innatural en la cual se filtró la información –un agente de la DEA respondió a las preguntas hechas por un periodista, quien había tropezado con él por casualidad– revela la intencionalidad de Estados Unidos. Vale decir, la superpotencia emitió un mensaje de "bajar el dedo" para esta campaña electoral –no se trata de un "ostracismo permanente"– a la candidata que también había estrechado relaciones con el "mundo oscuro" (Entrevista 4: 2016; Entrevista 5: 2016).

No obstante, el daño a la candidatura de Keiko Fujimori habría podido ser controlado y reducido al mínimo, si desde un principio Keiko Fujimori y los dirigentes de Fuerza Popular hubieran tomado medidas adecuadas –entre ellas, hacer que Ramírez renunciara al cargo de secretario general– para lograr deslindarse del caso y contener el daño. Al contrario, al conocerse la noticia, los fujimoristas decidieron abogar por Ramírez. El candidato fujimorista para vicepresidente difundió a los medios de comunicación un audio con la finalidad de desmentir la noticia; pero al poco tiempo se reveló que dicho audio había sido manipulado, lo que empeoró seriamente la situación. Trascurridos tres días, Keiko Fujimori se vio obligada a anunciar la renuncia de su secretario general. Sin embargo, esta tardía decisión no pudo frenar el ímpetu de la campaña en su contra, incluidos los exagerados comentarios de que su elección supondría la fundación de "un narco-Estado".

En la recta final de la campaña, la controversia electoral giró en torno a lo bueno y lo malo de la política fujimorista durante la década de los noventa, mientras se intensificaba el antagonismo fujimorismo/

antifujimorismo, que finalmente decidió –como sucedió en el proceso electoral anterior– el resultado de la segunda vuelta. Este fue sumamente reñido: con la exigua diferencia de 41 057 votos (que representó el 0.24 por ciento de votos válidos), Kuczynski salió electo presidente de la República (Cuadro 5; Gráfica 7). Por segunda vez consecutiva, a Keiko Fujimori se le escapó de las manos la victoria electoral por un monto mínimo.

CONFRONTACIÓN POLÍTICA Y ESTANCAMIENTO SOCIOECONÓMICO

Luego de su toma de posesión, y sin contar con una fuerza mayoritaria en el Congreso, Kuczynski no pudo establecer ningún tipo de diálogo con Fuerza Popular, con relación a las políticas económica y de seguridad ciudadana –a pesar de tener más puntos en común que discrepancias sobre estos temas– para dirigir establemente el gobierno. Aunque en un principio no se produjo un choque frontal entre ambas partes, las relaciones entre el oficialismo y la oposición keikista pasaron por una serie de desencuentros y fricciones. Esto se debió a ambas partes.[28]

Kuczynski era un experto en economía con vasta experiencia en la administración tanto pública como privada; sin embargo, dejó mucho que desear como gobernante. Básicamente, continuó con el mismo estilo que había construido en su vida privada: "Leer *The Wall Street Journal* y *The Financial Times* luego de levantarse, y gozar de una conversación trivial con unos amigos en la mañana", y prefirió disfrutar de los eventos pomposos de la política como ceremonias y diplomacia.

28 La descripción básica de la situación política en esta sección se atribuye a una serie de entrevistas realizadas por el autor (Entrevista 3: 2016, 2017, 2018, 2019; Entrevista 4: 2016, 2017, 2018a, 2018b, 2019; Entrevista 5: 2016, 2018, 2019; Entrevista 7: 2013; 2014, 2015, 2016, 2017, 2018, 2019; Entrevista 8: 2016, 2018; Entrevista 9: 2017, 2018a, 2018b, 2019c, 2019a, 2019b, 2019c). Con excepción de asuntos puntuales, no se especificarán las fuentes para no ocupar más el espacio. Véase también Caballero (2019), León (2019), Riepl (2019), Sifuentes (2019), Toche (2017, 2018) y Vergara (2018).

Consideraba que "la política equivale a las relaciones públicas", y no contó con asesores competentes en asuntos políticos. Sólo reaccionó a lo sucedido, sin tomar acciones proactivas sobre la base de la previsión de acontecimientos plausibles. Tampoco le faltó soberbia –fortalecida por una equivocada interpretación del resultado de la segunda vuelta: "la mayoría me otorgó la carta de confianza"–,[29] y no tuvo una disposición seria, continua y suficiente para entablar un diálogo y negociación eficaces con la fuerza keikista y otras de la oposición. En resumen, Kuczynksi preservó la política socioeconómica neoliberal de los gobiernos anteriores, y no hizo (ni tuvo la idea de hacer) una propuesta o iniciativa dirigida a acelerar y profundizar el desarrollo socioeconómico. Su nivel de aprobación presidencial siguió más o menos la misma trayectoria que la recibida por los presidentes anteriores de orientación neoliberal (Gráfica 3).

Por otro lado, Keiko Fujimori tampoco se mostró dispuesta a colaborar con el mandatario. La mayor razón de su actitud se debe a una especie de trauma ocasionado por la segunda derrota sucesiva, por un diminuto margen de diferencia, en una competencia electoral que le favorecía hasta la recta final. La hija del expresidente no logró procesar el nuevo fracaso con ecuanimidad. Después de la segunda vuelta, y antes de la toma de posesión, un conocido dirigente perteneciente a un grupo corporativo peruano "cuadró" a Keiko Fujimori, presionándola a que pactase con Kuczynski, pero la excandidata rechazó la propuesta (Entrevista 4: 2016; Entrevista 5: 2016).

Al mismo tiempo, luego de la toma de posesión, Vicente Silva, asesor político de Keiko Fujimori, reveló en confidencia a alguien que

29 El resultado de la segunda vuelta electoral es artificial, pues obliga a los electores a escoger entre los dos primeros puestos de la primera vuelta. La verdadera dimensión del poder de convocatoria de cada candidato se puede apreciar en el resultado de la primera vuelta. Los políticos, particularmente el presidente elegido y los miembros del oficialismo, deberían entender este hecho. Kuczynksi, al igual que muchos de los presidentes elegidos en procesos electorales anteriores –incluido Fujimori–, malinterpretó su poder de convocatoria.

Fuerza Popular no colaboraría con el gobierno de Kuczynski, mientras hacía referencia a los actos de Víctor Raúl Haya de la Torre y los apristas durante el gobierno de Fernando Belaunde (1963-1968) (Entrevista 4: 2016, Entrevista 5: 2016).[30]

Entre fines de noviembre y principios de diciembre de 2016, los dirigentes de Fuerza Popular decidieron adoptar la línea de no arrinconar, pero tampoco colaborar con el gobierno.

Lo peor, más atroz y patético de Keiko Fujimori y sus allegados fue que no supieron emplear en aras del bien común el poder político que les daba su mayoría parlamentaria; solo hicieron alarde de ello. En diciembre de 2016, cuando la bancada keikista estaba a punto de presentar –con la clara intención de contrariar al presidente y mostrarle su poder político– la moción de censura contra el ministro de Educación (cuestionado por una presuntamente fraudulenta compra de computadores en su cartera y las demoras en la ejecución de las obras de las instalaciones para los Juegos Panamericanos de 2019), la lideresa compartió con sus secuaces por una red social partidaria el mensaje: "Me llena de orgullo ver la fuerza de nuestro partido!!!" (Caballero, 2019: 111). Este comportamiento es precisamente lo que el sociólogo alemán Max Weber recomendó no hacer como político responsable (véase la cita al principio de este artículo).

Sin proponer ni impulsar políticas o iniciativas concretas con miras al desarrollo socioeconómico (pese a su poder político en el Legislativo), la gente comenzó a decepcionarse del partido Fuerza Popular y de su lideresa. El promedio de aprobación de Keiko Fujimori empezó a descender:

30 En las elecciones de 1962, Haya de la Torre ganó la competencia por la voluntad popular, pero un golpe militar anuló el resultado electoral y frustró su toma de posesión. El gobierno militar golpista convocó a un nuevo proceso electoral donde salió elegido Fernando Belaunde como presidente de la República. El Congreso estuvo dividido casi por igual entre tres partidos: el oficialista Acción Popular, el Partido Aprista Peruano y un partido de la oligarquía. Para desfogar su frustración, el segundo se juntó con el tercero para obstaculizar al gobierno de Belaunde en el Parlamento. El resultante estancamiento político condujo finalmente al golpe militar de 1968.

de 40.2 por ciento registrado en 2016 pasó a 38.8 por ciento en 2017, hasta alcanzar su nivel más bajo, 19.3 por ciento, en 2018.[31]

Frente a la excandidata poco dispuesta a colaborar, Kuczynski mostró interés por el indulto de Alberto Fujimori, inmediatamente después de finalizar la segunda vuelta. De hecho, cuando el presidente electo se reunió con Humala, le propuso al entonces presidente en ejercicio otorgar el indulto tanto a Fujimori como a su hermano Antauro Humala, encarcelado por encabezar un acto de rebelión en 2005. Humala se mostró ampliamente a favor de la idea, pero esta se frustró debido a la acérrima oposición de su primer ministro, Pedro Cateriano. Cateriano era un político antifujimorista que había sido elegido diputado del Movimiento Libertad, de Mario Vargas Llosa –rival de Alberto Fujimori en las elecciones presidenciales– en 1990, pero perdió el cargo debido al "autogolpe" de 1992.

El interés de Kuczynski se debió a la posibilidad de que la fuerza fujimorista se dividiera en dos con motivo del indulto del expresidente. Keiko Fujimori tenía a Jaime Yoshiyama, uno de los allegados de su padre en la década de los noventa, como íntimo colaborador desde el 2010. Para la lideresa, Yoshiyama era lo que Vladimiro Montesinos había sido para su padre. En 2005, cuando el expresidente se trasladó de Japón a Chile, fue detenido, y estaba a punto de ser extraditado a Perú; y los fujimoristas comenzaron a reencontrarse para unir fuerzas alrededor de la figura de Keiko Fujimori, Yoshiyama también se acercó a la ex primera dama y logró ganar su confianza. Aunque Yoshiyama es un empresario eficiente, la falta de destreza política (reflejada anteriormente en pobres resultados electorales) causó que el expresidente Fujimori no viese con buenos ojos esa relación de colaboración. Adicionalmente, en el proceso electoral de 2016, Yoshiyama propuso e impulsó con la lideresa la "desfujimorización" del fujimorismo, lo que

31 Los datos son de IPSOS (2016-2018). El cálculo de promedios es del autor, hechos sobre la base de las encuestas mensuales de IPSOS (de agosto de 2016 a diciembre de 2018).

motivó un distanciamiento aún mayor de su padre. En estas circunstancias, huelga decir que Yoshiyama se oponía al indulto, ya que su realización le quitaría su privilegiado lugar en el fujimorismo. Quien reaccionó en contra de esa posición fue Kenji Fujimori, segundo hijo del expresidente y congresista elegido en el 2011.

Luego de iniciar su mandato, Kuczynski mantuvo viva la idea de un eventual otorgamiento del indulto en coordinación con Kenji. Mientras su popularidad descendía debido a la falta de resultados concretos y tangibles de su administración, y quedaba cada vez más arrinconado conforme se revelaban uno tras otro los casos de corrupción (principalmente relativos a la constructora brasileña Odebrecht), para julio de 2017 el mandatario llegó a tomar ya una decisión respecto del indulto al expresidente. Sin embargo, debido a su falta de habilidad como político, el tiempo pasó sin que el presidente tomase acción ni detallase el asunto. Entonces, cuando se preveía que el Congreso iba a decidir poner en agenda una primera propuesta de vacancia a Kuczynski, el expresidente Fujimori aprovechó la coyuntura para presionar al mandatario a conceder la excarcelación. Finalmente, Kuczynski otorgó el indulto en la Navidad de 2017.

Previamente, dada la circunstancia de que el otorgamiento del indulto quedaba asegurado, Kenji Fujimori y otros congresistas fieles al expresidente –10 en total– no votaron a favor de la vacancia presidencial, frustrando así el primer intento de vacancia contra Kuczynski el 21 de diciembre de 2017. Al comenzar el nuevo año, la facción de Kenji Fujimori se separó de la fuerza keikista, dividiéndose así Fuerza Popular, la mayor fuerza opositora en el Congreso.

De este modo, Kuczynski logró escapar de la vacancia. Sin embargo, mientras se profundizaban sus problemas respecto de su presunta corrupción, con nuevos elementos de juicio y también nuevos casos, las fuerzas de izquierda y otras opuestas al indulto se sumaron a la fuerza keikista –que reaccionó contra la ostentación de las relaciones entre Kuczynski y los kenjistas– para proponer nuevamente la vacancia presidencial a inicios de marzo. La votación quedó programada para el

día 22 de ese mes. Aunque se manejaba la idea de que dicha propuesta sería nuevamente rechazada (dado que la oposición no lograría alcanzar la mayoría calificada de 87 votos), dicha tendencia volcó hacia la vacancia a sólo dos días de la votación, luego de que Fuerza Popular diera a conocer un video que demostraba la "compra" de un congresista keikista por parte de Kenji Fujimori y un allegado al gobierno. Resignado, Kuczynki presentó su renuncia el 21 de marzo. El empresariado –que había apoyado a Kuczynski en la campaña electoral del 2016, pero estaba ahora descontento con la lentitud de la recuperación económica– también aprobó la vacancia.[32]

Siguiendo las normas establecidas en la Constitución, Martín Vizcarra, primer vicepresidente y entonces embajador en Canadá, sucedió a Kuczynki.[33] Expresidente regional[34] de Moquegua (2011-2014) conocido por sus méritos en la administración educativa,[35] fue invitado por Kuczynski a integrar la plancha presidencial[36] como símbolo de descentralización, una imagen que el candidato presidencial propuso en su plataforma electoral. Al instalarse el gobierno de Kuczynski, fue nombrado también ministro de Trasportes y Comunicaciones, pero con el

32 La encuesta a los empresarios, realizada a fines de 2017, arrojó los siguientes resultados: 37 por ciento de aprobación presidencial y 63 por ciento de desaprobación. En la encuesta del año anterior, la aprobación había sido completamente diferente: 89 por ciento de aprobación y 11 por ciento de desaprobación (*Informe de opinión data*, diciembre de 2017). En 2017, el crecimiento del PIB anual registró 2.5 por ciento, ligeramente por debajo de la proyección hecha por el gobierno en mediados del año anterior: 2.8 por ciento (*El Comercio,* 15 de febrero de 2018).

33 Respecto de la política en el gobierno de Vizcarra, véase también León (2019), Riepl (2019), y Toche (2019), entre otros.

34 La Ley núm. 30305, publicada en marzo del 2015, cambió la denominación de la máxima autoridad del gobierno regional de presidente regional a gobernador regional. La misma ley prohíbe la reelección inmediata de gobernadores regionales y alcaldes (*El Peruano*, "Normas legales", 10 de marzo de 2015).

35 Así era visto en aquel entonces debido al hecho de que los estudiantes escolares de la región de Moquegua habían ocupado por tres años consecutivos el primer lugar en el examen de nivel académico ejecutado por el Ministerio de Educación. Sin embargo, no faltaba la crítica que aseguraba que los alumnos habían sido preparados especialmente para ese examen; tales resultados no eran fruto de una reforma institucional de la educación en la región.

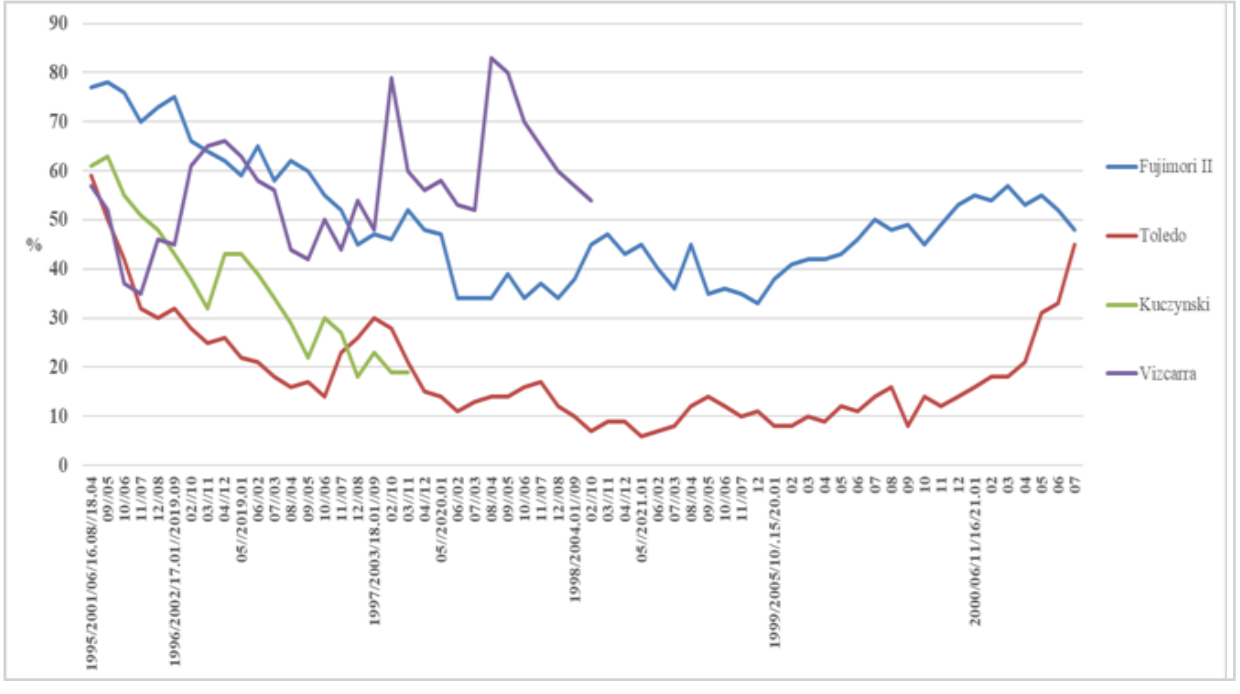
36 En Perú se refiere a la lista de candidatos para la presidencia y las dos vicepresidencias de la República.

paso de tiempo, no congenió bien con el primer ministro Fernando Zavala, quien había obtenido la confianza del presidente y por lo tanto blandía mayor poder en el gabinete. Tras renunciar al cargo de ministro por motivo de un supuesto caso de corrupción relacionado con el proyecto de un aeropuerto nuevo en Cusco –su rol en el caso se limitaba a su función como responsable político de la entidad pública encargada del tema–, fue enviado a Canadá como embajador de Perú.

Más allá de los conflictos partidarios, e impulsando el mensaje de "Perú Primero" al momento de asumir el cargo de la Presidencia de la República, se propuso enfrentarse a diversos desafíos socioeconómicos, incluidos la corrupción y la inseguridad ciudadana, mediante el diálogo y concordia. Pese a sus intenciones, arrancó su mandato con una base política débil, sin contar con una fuerza propia en el Congreso ni una suficiente variedad de personas de confianza (excepto un número reducido de gente de Moquegua), por lo que en un principio no logró presentar sus propias políticas o iniciativas, manteniendo una postura cuidadosa frente a Fuerza Popular y su lideresa, Keiko Fujimori. En estas circunstancias, su índice de aprobación como mandatario comenzó a descender después de su toma de posesión (Gráfica 8).

Poco tiempo después, llegaron las oportunidades –dos para ser exacto– para cambiar la situación de Vizcarra (Entrevista 4: 2018a; Entrevista 5: 2018). La primera fue la ley sobre el control de gastos publicitarios del gobierno, aprobada por el Congreso en junio de 2018. La ley busca controlar los gastos que el Estado realiza en medios de comunicación para la publicidad de las obras y proyectos gubernamentales. Estos gastos habían sido criticados anteriormente, durante los gobiernos de Humala y Kuczynski, debido a que, según las críticas, causaban que los medios de comunicación tendiesen a abstenerse de criticar, o a mostrarse favorables, al gobierno de turno. La ley fue presentada y promovida por el Partido Aprista Peruano, y apoyada por Fuerza Popular para su aprobación. Los medios de comunicación (incluido el grupo de mayor peso en la industria), cuyos ingresos habían decaído debido a la

Gráfica 8. Aprobación presidencial (1995-2000, 2001-2006, 2016-2020)



Fuentes: Elaboración propia basada en Apoyo (1995-2005), Ipsos Apoyo (2005-2006) e Ipsos (2016-2020).

baja inversión en publicidad por parte del sector privado en medio del bajo crecimiento económico, y dependido mucho de los gastos publicitarios del gobierno, reaccionaron naturalmente en contra de la ley. Vizcarra hizo lo propio adoptando la crítica contra la ley, y con ello logró ganar el apoyo de casi todos los medios de comunicación.[37]

La segunda oportunidad para Vizcarra llegó en julio del 2018 cuando comenzaron a destaparse una serie de escándalos relacionados con una red de corrupción en el interior del Poder Judicial, la cual vinculaba a sus más altos funcionarios. Ello provocó la detención del presidente de la Corte Superior de Justicia del Callao, la suspensión de un juez de la Corte Suprema de Justicia, la destitución de todos los miembros del Consejo Nacional de la Magistratura (CNM) –organismo constitucionalmente independiente encargado de nombrar y destituir a jueces y fiscales–, y la renuncia del presidente del Poder Judicial. Entre las revelaciones de corrupción, se dejó entrever la "relación oscura" entre el juez involucrado en el escándalo y la lideresa de Fuerza Popular. Vizcarra aprovechó el tradicional y constitucional Mensaje a la Nación del 28 de julio, día en que se conmemora la independencia, para proponer la realización de un referéndum respecto de la reforma del Poder Judicial (incluido el CNM), así como de una reforma política que incluía la prohibición de la reelección inmediata de congresistas y la regulación de los recursos financieros de los partidos políticos. El Congreso reaccionó en contra de la propuesta, pero esta generó un alza en la aprobación presidencial (Gráfica 8).

Mientras empeoraban las relaciones entre el Congreso –de mayoría keikista– y el gobierno de Vizcarra –que ahora contaba con un significativo apoyo popular–, a fines de agosto la Procuraduría intensificó accio-

37 El mayor grupo corporativo de medios de comunicación, dirigido por el decano del periodismo peruano, *El Comercio*, calculó que la "pérdida" total que la mencionada ley le causaría al grupo alcanzaría los 80 millones de dólares americanos. Tras la promulgación de la ley, el tono de *El Comercio* se volvió más crítico y severo contra Keiko Fujimori y Fuerza Popular, así como contra Alan García y el Partido Aprista Peruano (Entrevista 3: 2018c).

nes contra, primero, Keiko Fujimori y, luego, Alan García.[38] Conscientes de que esta persecución aumentaría, el 4 de octubre, al día siguiente de emitido el fallo del Poder Judicial anulando el indulto otorgado al expresidente, el Congreso aprobó por mayoría la realización del referéndum propuesta por Vizcarra para el mes de diciembre. Sin embargo, el 10 del mismo mes Keiko Fujimori fue detenida por corrupción.

Luego de estos acontecimientos, y aprovechando el alto índice de aprobación (60 por ciento, Gráfica 8), Vizcarra se dedicó a impulsar el voto a favor de la reforma en el referéndum programado para inicios de diciembre, finalmente obteniendo resultados positivos.[39] Por otro lado, a mediados de octubre del 2018, el expresidente aprista Alan García –quien se suicidaría en abril del siguiente año, cuando iba a ser detenido por corrupción– había encomendado a su secretario un sobre sellado que contenía su testamento, a ser revelado después de su muerte (García, 2019: 499). Dadas las circunstancias de Keiko y Alberto Fujimori, para entonces García ya había tomado su decisión con respecto a lo que él mismo haría por voluntad propia como último acto de su vida.

Respecto de la persecución por parte del Poder Judicial, un conocido académico apuntó en 2018 que esta ha demostrado que "la justicia es lenta y desigual, dura en algunos casos y blanda en otros, muy activa en unos y poco propensa a buscar justicia en otros. En el caso *Lava Jato*

38 El expresidente Ollanta Humala y la ex primera dama Nadine Heredia fueron detenidos por presunta corrupción en julio de 2017, durante el gobierno de Kuczynski. Aunque fueron luego liberados bajo la figura de comparecencia restringida en abril de 2018, la persecución sufrida por la ex pareja presidencial –la cual comenzó mucho antes que la de Keiko Fujimori y Alan García– reflejaba también la intención del entonces mandatario.

39 El referéndum fue realizado sobre cuatro puntos: reforma judicial; prohibición de la reelección inmediata de congresistas; regulación de los recursos financieros de los partidos políticos; y, retorno a la bicameralidad. Con índices bastante altos (85-90 por ciento), los primeros tres fueron aprobados y el último, rechazado (los resultados del referéndum pueden ser consultados en <https://www.onpe.gob.pe/elecciones/>). En cuanto a la bicameralidad –Vizcarra incluyó el tema en el referéndum para promoverla–, la mayoría de la opinión pública reaccionó en contra, y al momento de empezar la campaña de referéndum, Vizcarra manifestó también su oposición a aplicarla.

[el sistema judicial] ha demostrado que, más que realizar sus propias investigaciones, o ampliar las realizadas en otros países –Brasil en particular–, se ha concentrado en utilizar la información y las oportunidades de interrogatorios de otros países." (Durand, 2018: 285). Actualmente, la situación sigue siendo la misma, y refuerza la idea de lo que suele pasar en América Latina: "Para mis amigos, todo; para mis enemigos, la ley".

De cualquier forma, la aprobación de Vizcarra se ha mostrado susceptible al descenso a falta de alguna maniobra política, ya que el mandatario no ha logrado mejora alguna en los aspectos socioeconómicos y de seguridad ciudadana. La medición de la opinión pública después del referéndum de diciembre de 2018 manifestó esta tendencia básica (Gráfica 8). Mientras tanto, sobre la base de la victoria del referéndum, el jefe del Estado instaló en el mismo mes, y bajo su control directo, la Comisión de Alto Nivel para la Reforma Política, que presentó sus propuestas en marzo del año siguiente (Tuesta, 2019). En abril, Vizcarra envió al Congreso doce proyectos de ley, –entre ellos uno relacionado con las elecciones primarias de los partidos políticos– que reflejaban las propuestas de la comisión, pero el Congreso reaccionó en contra. Así, se profundizó el conflicto entre las dos partes. Vizcarra aprovechó la reacción del Parlamento para criticar fuertemente la corrupción y la reticencia de los partidos a la reforma; así mismo, hizo hincapié en su posición de esforzarse seriamente en la lucha contra estos flagelos. El objetivo de fondo de esa acción fue recuperar el nivel de aprobación. Sin embargo, a más de un año de transcurrida la administración de Vizcarra, mientras se intensificaba el conflicto entre el presidente y el Congreso en torno a temas que no estaban directamente relacionados con las agendas y políticas para el desarrollo socioeconómico de mediano y largo plazo, la política peruana llegó a quedar estancada.

En el Mensaje a la Nación del 28 de julio, el mandatario propuso –con miras a superar el estancamiento político– adelantar las elecciones presidenciales y congresales de 2021 al año 2020. Aunque el Parlamento nuevamente reaccionó en contra, no lo puso inmediatamente en la agenda

de debate sino hasta fines de septiembre cuando archivó la propuesta del gobierno. Frente a este rechazo, Vizcarra reaccionó fuertemente y propuso la cuestión de confianza, amenazando con la disolución del Congreso en caso de que la medida fuese rechazada. El presidente se basaba en el artículo 134 de la Constitución Política, el cual le otorga al presidente de la República la facultad de disolver el Congreso si este censura, o niega la confianza a dos gabinetes ministeriales en un mismo gobierno. Dado que Vizcarra se encontraba cumpliendo el mandato restante de Kuczynski, y en 2017 el Congreso ya le había denegado la confianza al entonces gabinete, un eventual rechazo constituiría la segunda censura. El 30 de septiembre, mientras el Parlamento estaba debatiendo la moción de confianza del gabinete de Salvador del Solar, Vizcarra declaró la disolución del Congreso, interpretando que este había denegado la confianza de manera fáctica al legislar de manera contraria a uno de los puntos claves de la cuestión (la elección de un nuevo miembro del Tribunal Constitucional) previo a iniciar el debate.

El Congreso reaccionó con la vacancia del presidente por actuar inconstitucionalmente, y nombró a la vicepresidenta Mercedes Aráoz como su sucesora. Sin embargo, tanto las Fuerzas Armadas, Policía Nacional y la mayoría de la opinión pública apoyaron a Vizcarra y la disolución del Congreso. La Organización de Estados Americanos (OEA) expresó que dejaría el asunto en manos del Tribunal Constitucional; vale decir, dejaría a Perú internacionalmente abandonado a su suerte.[40] Así, la corriente quedó favorable a Vizcarra.

Debemos apuntar que la "denegación fáctica", "interpretación auténtica" de Vizcarra, no se puede aceptar desde la perspectiva constitucional. El editorial del decano de la prensa peruana *El Comercio* –titulado "Perdemos todos"– señala que:

40 La OEA intervino activamente en los casos de cambio irregular de gobierno durante la década de los noventa, pero debido a la caída del poder hegemónico de Estados Unidos tanto a escala global como regional, a partir de las elecciones de Bolivia en 2006 el organismo regional no ha podido cumplir de manera coherente y consistente con los procedimientos establecidos (sobre los detalles al respecto, véase Murakami, 2017).

> … el presidente ha basado su decisión sobre una premisa que varios constitucionalistas serios objetan: la supuesta posibilidad de 'interpretar' una actitud del Congreso con prescindencia de lo que decida la representación nacional sobre el mismo. La verdad, sin embargo, es que la confianza se concede o se rechaza a partir del acto manifiesto de la votación. No se la puede dar por sobreentendida y menos, como respondida en un sentido contrario al originalmente expresado en una votación que ya se dio. (*El Comercio,* 1 de octubre de 2019)

Huelga decir que si se acepta la interpretación basada en un criterio ambiguo y arbitrario como lo hizo Vizcarra, se pierde la razón de ser de la norma establecida en la Constitución Política, la cual especifica expresamente la condición de la facultad presidencial de disolver el Congreso, cuando: "éste ha censurado o negado la confianza a dos Consejos de Ministros". [41]

Al mismo tiempo, hay que señalar que el Perú de 2019 no se encontraba en una situación de crisis severa como la experimentada en 1992, cuando Fujimori ejecutó el "autogolpe": en aquel entonces el nivel de crisis socioeconómica y política fue de tal envergadura –se hablaba de la "libanización" del Perú– que los Estados Unidos ya había preparado un plan para constituir fuerzas aliadas, junto con los países vecinos, con la finalidad de llevar a cabo una intervención militar en caso de que la situación así lo requiriese (Murakami, 2018 [2007]). Pese a una serie de problemas y desafíos, el Perú del 2019 no pasaba obviamente por tal situación de caos, y no existían circunstancias atenuantes que demandasen tolerancia política frente a la aberración de la Constitución Política.[42]

---

41 Raúl Ferrero Costa –diputado cuando se produjo el "autogolpe" en 1992 y abogado conocido por su posición confrontacional contra el fujimorismo– se vio obligado a reconocer que la medida de Vizcarra era inconstitucional y afectaría la seguridad jurídica (*Perú 21*, 1 de octubre de 2019).

42 El 14 de enero de 2020, un día antes de la votación de las elecciones extraordinarias para los nuevos congresistas, el Tribunal Constitucional emitió una resolución favorable sobre la constitucionalidad de la "denegación fáctica" esgrimida por Vizcarra. Se debe advertir –y es ampliamente sabido– que la mayoría de los miembros

En cualquier caso, mientras Vizcarra contaba con una ventaja política (Gráfica 8), a mediados de enero del 2020 se llevaron a cabo las elecciones extraordinarias para elegir a los congresistas que cumplirían con el mandato restante hasta julio de 2021. El oficialismo no presentó candidatos, pero otros 21 partidos políticos participaron en la competencia, de los cuales nueve superaron la barrera legal del 5 por ciento de los votos válidos, ganando entre 9 y 25 escaños cada uno. El resultado electoral confirmó nuevamente la tendencia de fragmentación en partidos pequeños (Cuadro 6).[43]

El nuevo Congreso fue convocado en la segunda mitad de marzo y ha entrado en funciones. Las relaciones entre el mandatario y el Parlamento –donde el oficialismo no tiene bancada propia– continúan siendo controvertidas, y la colaboración entre las dos partes aún no es favorable. De hecho, con el paso de tiempo, se han presentado algunas sospechas de corrupción en torno al mandatario, y la oposición dirigida por el partido Acción Popular, la fuerza mayoritaria en el Congreso, pretendió destituir al presidente, primero en septiembre y luego nuevamente en noviembre del 2020. El segundo intento se concretó y el presidente del Congreso asumió la presidencia de la República como encargado de la misma. Sin embargo, las fuertes críticas contra la vacancia presidencial –la cual muchos peruanos percibieron como un acto unilateral y egoísta de las fuerzas dominantes en el Congreso, sin tomar en consideración la grave

---

del tribunal son simpatizantes del jefe de Estado, y uno de sus miembros continúa en el cargo a pesar de haber confesado públicamente ser antifujimorista. Este tipo de situaciones habría sido imposible e impensable en la década de los noventa, cuando, por lo menos, se abstenía de votar quien había expresado previamente una u otra posición o inclinación política (Murakami, 2018 [2007]).

43 Para referencia, la volatilidad electoral en este proceso electoral fue del 65.0 por ciento, nivel más o menos igual al del proceso anterior del 2016 (68.3 por ciento, sólo tomando en cuenta los resultados de las elecciones congresales). Siguiendo el índice de Laakso-Taagepera, encontramos que el número efectivo de partidos llega al 15.8, tres veces más que en el año 2016, debido a que los votos fueron distribuidos entre más agrupaciones. El partido más votado registró únicamente el 10.3 por ciento de los votos válidos.

Cuadro 6. Resultado de las elecciones extraordinarias 2020

	Votos		Escaños
Acción Popular	1,518,171	10.3%	25
Podemos Perú	1,240,716	8.4%	11
Frente Popular Agrícola del Perú	1,240,084	8.4%	15
Alianza para el Progreso	1,178,020	8.0%	22
Partido Morado	1,095,491	7.4%	9
Fuerza Popular	1,081,174	7.3%	15
Unión por el Perú	1,001,716	6.8%	13
Frente Amplio	911,701	6.2%	9
Somos Perú	895,700	6.1%	11
Juntos por el Perú	710,462	4.8%	
Partido Popular Cristiano	590,378	4.0%	
Partido Democracia Directa	543,956	3.7%	
Perú Libre	502,898	3.4%	
Partido Aprista Peruano	402,330	2.7%	
Avanza País	373,113	2.5%	
Perú Patria Segura	350,121	2.4%	
Vamos Perú	311,413	2.1%	
Renacimiento Unido Nacional	265,564	1.8%	
Partido Solidaridad Nacional	221,123	1.5%	
Perú Nación	206,128	1.4%	
Contigo	158,120	1.1%	
Votos válidos	14,798,379	100.0%	
Votos en blanco/anulados	3,570,709	19.4%	
Total de votos	18,369,088	100.0%	
Ausentismo	6,430,296	25.9%	
Total de electores	24,799,384	100.0%	

Fuente: Elaboración propia basada en los resultados de la página web de la Oficina Nacional de los Procesos Electorales (https://www.onpe.gob.pe/elecciones/historico-elecciones/).

situación que encaraba el país en medio de la pandemia–[44] no tardaron en expandirse, y en medio del caos suscitado por la movilización social contra la vacancia, el segundo encargado de la presidencia se vio obligado a presentar su renuncia tan sólo cinco días después de su toma de posesión. Como consecuencia, el Congreso eligió una nueva mesa directiva entre

44 Para finales de noviembre del 2020, el número de muertos por la pandemia registró más de 35 mil personas, según las cifras oficiales. Esta cifra es mayor que el número de víctimas del terrorismo entre 1980 y 2000 (también oficialmente publicado): un poco menos de 25 mil personas (Murakami 2018: 181, 339).

los congresistas que se habían opuesto a la vacancia, y el nuevo presidente del Congreso asumió la presidencia, cuya función principal es llevar a buen puerto el proceso electoral del 2021(la votación está prevista para el primer domingo de abril).[45]

Mientras la política continúa siendo complicada e inestable, la perspectiva socioeconómica se proyecta sombría y desalentadora, debido a la pandemia de Covid-19, y el lustro de 2016-2021 –periodo de mandato originado por las elecciones del 2016– seguramente será otro "perdido" para el desarrollo socioeconómico del Perú.

Antes de terminar esta sección, dejamos apuntado que en la segunda mitad de la segunda década de este siglo se ha visto disminuida la influencia de las fuerzas neoliberales en la sociedad política peruana. En concreto, este fenómeno se ha observado en tres aspectos (Entrevista 4: 2019; Entrevista 5: 2019).

El primer aspecto se refiere a la disminución en el número de tecnócratas neoliberales en la administración pública, causado por un decreto de urgencia dado a fines de 2006 por el entonces presidente Alan García. Este decreto fija los topes de ingreso de los altos funcionarios y les prohíbe recibir dietas en más de una entidad.[46] Luego de su promulgación, uno tras otro los tecnócratas neoliberales han pasado de la administración pública al sector privado, atraídos por condiciones y salarios más favorables. Algunos conocedores de la administración pública calculan que el número de esos profesionales a mediados del 2019 sólo sería alrededor del 20 por ciento de los que se podían encontrar en la década de los noventa.

El segundo aspecto es la baja influencia del círculo económico y financiero. Debido a los casos de corrupción de la empresa Ordebrecht

45 El primer intento de vacancia fue frustrado porque, antes de la sesión del Congreso donde se trataría el asunto, se reveló que el presidente del Congreso se había comunicado con las Fuerzas Armadas, y de este modo, la sociedad consideró que la intención verdadera era un golpe de Estado.

46 Decreto de Urgencia núm. 038-2006 (*El Peruano,* "Normas legales", 30 de diciembre de 2006).

y de otras, el empresariado ha perdido la confianza de la gente y su influencia se ha visto debilitada en la sociedad.

El tercer aspecto tiene que ver con los medios de comunicación. Si bien es cierto que en este siglo los nuevos medios electrónicos –como el internet– se han venido expandiendo, fue en la primera mitad de la segunda década de este siglo que el país entró plenamente en la era digital y de redes sociales. El proceso electoral de 2016 constituyó el primer caso en el país en el cual las redes sociales tuvieron un rol de mayor importancia en la campaña que la desempeñada por los medios de comunicación tradicionales, cuya influencia ha disminuido y ya no ejercen el poder que antaño mantenían en la sociedad. Algunos expertos estiman que, en comparación con la situación de la década de los noventa, en la actualidad el tiraje del periódico de mayor circulación a nivel nacional se ha reducido a una quinta parte; la audiencia de una emisora radial de cobertura nacional, a una décima parte; y un programa periodístico en televisión –que registraba entre 30 y 40 por ciento del índice de audiencia en sus mejores épocas– alcanza ahora poco más del 5 por ciento. En este contexto general de caída de los medios de comunicación tradicionales, los medios proneoliberales –especialmente los grandes, de línea conservadora– también han perdido influencia en la sociedad peruana.

EN LA NUEVA DÉCADA Y NUEVA CENTURIA

En este capítulo, hemos analizado la política peruana de la segunda mitad de la década que inicia en 2011, y reconfirmado la tendencia básica: la fragmentación de la sociedad peruana y el desarrollo de enfrentamientos entre partidos políticos –fragmentados y pequeños– dirigidos por líderes caudillistas, sin dar paso a proceso alguno de institucionalización política. En medio de esta dinámica política, se ha mantenido la línea general del neoliberalismo (introducido en la década de los noventa), debido principalmente a una especie de "grupo de veto"

conformado por el empresariado y tecnócratas neoliberales, con el apoyo de los grandes medios neoliberales. Mientras tanto, en medio del crecimiento económico producido, no se ha avanzado ni profundizado en la discusión o construcción de consenso entre las principales fuerzas políticas en torno a un nuevo rumbo de desarrollo socioeconómico, con miras más allá del bicentenario. Al mismo tiempo, hemos señalado que las fuerzas pro neoliberales han perdido el nivel de influencia que habían tenido en la sociedad peruana hasta los primeros años de la segunda década de este siglo.

Durante el gobierno de Vizcarra se han venido discutiendo –y convirtiendo en una parte del conflicto político– las reformas políticas y judiciales. Algunas ya han sido aprobadas y han entrado en función o están prontas a hacerlo. Sin embargo, debemos advertir que dichas reformas han sido planteadas sin tomar en consideración la reforma del Estado a mediano y largo plazo. Por ejemplo, la reforma judicial ha sido superficial, debido a que sólo se ha reemplazado al Consejo Nacional de la Magistratura por una nueva entidad, denominada Junta Nacional de Justicia, con las mismas facultades, y no se han tratado las agendas de fondo como el descongestionamiento y la agilización de los procesos judiciales, la formación especializada e integral, o el reclutamiento de jueces y funcionarios del sector.

Con respecto a la reforma política, la introducción de elecciones primarias controladas por la autoridad electoral ha sido uno de los puntos principales. Sin embargo, si analizamos los casos de otros países latinoamericanos, entre ellos México, Uruguay, Chile y Honduras, en los que las elecciones primarias están institucionalizadas, no sólo la cuestión de la representatividad ha de ser superada suficientemente, sino que se debe enfrentar otro desafío también: presentar o conformar, en colaboración con otros –en caso de que un partido no pueda hacerlo solo–, una política eficaz de desarrollo socioeconómico en el

nuevo contexto regional y global. Esto es lo que los partidos políticos peruanos no han logrado, perdiendo así la confianza y el apoyo popular, como sucedió en la década de los ochenta. No podemos negar que resulta necesario reglamentar de manera más rigurosa la realización de elecciones primarias, pero la agenda política ya no es la misma que en la última década del siglo pasado y primera de este; ahora y en el futuro, las elecciones primarias no tendrán sentido si no se les combina, orgánicamente, con otras agendas relativas al desarrollo socioeconómico, y –ante el horizonte de este desafío– con una reforma del Estado a mediano y largo plazo.

Lo descrito arriba es la situación general sobre la segunda mitad de la segunda década de este siglo indicada por nuestro análisis, antes de aparecer el desafío de la pandemia Covid-19. Principal y claramente, la pandemia ha dejado nuevamente en evidencia la fragilidad estructural de la infraestructura y del sistema no sólo del sector salud, sino también de la sociedad y la economía peruanas en general. Perú debe encontrar y elaborar políticas y medidas eficaces de desarrollo socioeconómico a mediano y largo plazo, mediante la combinación balanceada de la dinámica de libre mercado como fuente de riqueza, y un determinado nivel de desempeño del Estado en lo socioeconómico, como mecanismo de redistribución. Asimismo, el país se ve forzado a enfrentar este desafío en el 2021 –cuando un nuevo gobierno comience a marcar el rumbo del país para la década, y al mismo tiempo, en su tercera centuria de independencia–, en una situación política caracterizada por la mayor fragmentación y enfrentamiento entre partidos políticos pequeños, y con un liderazgo caudillesco, en lo que va de la transición a la democracia. La incertidumbre se agrava aún más debido a la desconfianza general contra los partidos políticos existentes, que han sido protagonistas en uno u otro momento del proceso político, también

después de la transición a la democracia, y particularmente después de la caída del gobierno de Fujimori en el año 2000. La pregunta fundamental para Perú es si se confirmará o no lo escrito por Simón Bolívar cinco semanas antes de su fallecimiento: "la América (Latina) es ingobernable para nosotros".

Las elecciones presidenciales y congresales de 2021 confirmaron la tendencia hacia una mayor fragmentación y empequeñecimiento de los partidos políticos. Los dos candidatos presidenciales con mayor votación solo consiguieron, cada uno, menos del 20 por ciento de los votos válidamente emitidos. Es la primera vez luego de la transición a la democracia que los dos candidatos que pasan a la segunda vuelta registran un nivel de votación tan bajo. Asimismo, aumentaron tanto la volatilidad electoral (de 69.1 en 2016 a 75.3 en 2021) como el índice de Laakso-Taagepera, sobre el número efectivo de partidos políticos (de 5 en 2016 a 13 en 2021). De hecho, 10 partidos políticos, casi el doble del número en el proceso electoral de 2016, consiguieron escaños en el congreso. La incertidumbre se agrava por el hecho de que el candidato de la izquierda radical salió elegido como presidente, y su partido es el primer partido en el congreso, pero es minoritario con 37 de 130 escaños.

BIBLIOGRAFÍA

Apoyo Opinión y Mercado S.A. (apoyo). (1995-2005) *Informe de opinión*. Lima: apoyo Opinión y Mercado S.A. (publicación mensual; su nombre fue cambiado a *Informe de opinión data* en julio de 2003).

Banco Central de Reserva del Perú (bcrp). (2020) "BCRPData". Disponible en: https://estadisticas.bcrp.gob.pe/estadisticas/ series/.

Caballero, Víctor. (2019) *Mototaxí: auge y caída de Fuerza Popular*. Lima: Penguin Random House Grupo Editorial S.A.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (cepal). (2010-2019) *Panorama social de América Latina 2010-2019*. Santiago: cepal (informe anual).

Cotler, Julio. (1978) *Clases, Estado y nación en el Perú*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos (IEP).

Dargent, Eduardo. (2015) *Technocracy and Democracy in Latin America: The Experts Running Government*. Nueva York: Cambridge University Press.

Dargent, Eduardo y Paula Muñoz. (2016) "Peru: A Close Win for Continuity". *Journal of Democracy*, 27 (4): 145-158.

Defensoría del Pueblo (Defensoría). (2006-2020) *Reporte de conflictos sociales*. Lima: Defensoría del Pueblo. (informe mensual)

Durand, Francisco. (2017) *Perú: elites del poder y captura política*. Lima: Red para el Desarrollo de las Ciencias Sociales.

————————. (2018) *Odebrecht: la empresa que capturaba gobiernos*. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP) y Oxfam.

García, Alan. (2019) *Metamemorias (1949-2019)*. Lima: Editorial Planta Perú S.A.

González de Olarte, Efraín y Lilian Samané. (1991) *El péndulo peruano: políticas económicas, gobernabilidad y subdesarrollo, 1963-1990*. Lima: IEP y Consorcio de Investigación Económica.

Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI). (2020) "Ingreso promedio proveniente del trabajo". Lima: Instituto Nacional de Estadística e Informática. Disponible en: http://m.inei.gob.pe/estadisticas/indice-tematico/income/.

Ipsos Apoyo Opinión y Mercado S.A. (Ipsos Apoyo). (2005-2016) *Informe de opinión data*. Lima: Ipsos Apoyo Opinión y Mercado S.A. (informe mensual)

————————. (2012) "Evolución de los NSE Perú." Lima: Ipsos Apoyo.

Ipsos Opinión y Mercado S.A. (Ipsos). (2016) "Simulacro confidencial: al 9 de abril de 2016." Lima: Ipsos Opinión y Mercado S.A.

————————. (2016-2018) *Informe de opinión data*. Lima; Ipsos Opinión y Mercado S.A. (informe mensual)

————————. (2019) *Informe de opinión*. Lima: Ipsos Opinión y Mercado S.A. (informe menual)

Ipsos Perú. (2019) *Estadística poblacional Perú 2019 (edición especial).* Lima: Ipsos Perú.

Jurado Nacional de Elecciones (jne). (2016) *Estadísticas de las elecciones generales 2016.* Lima: jne.

León, Rafaella. (2019) *Vizcarra: retrato de un poder en construcción.* Lima: Penguin Random House Grupo Editorial S.A.

McClomtock, Cynthia. (1996) "La voluntad política presidencial y la ruptura constitucional de 1992 en el Perú". En Fernando Tuesta Soldevilla ed. *El enigma del poder: Fujimori 1990-1996.* Lima: Fundación Friedrich Ebert, pp. 53-74.

Maldonado, Arturo. (2017) *Democracia interna: ¿farsa o realidad?* Lima: Fundación Konrad Adenauer e Instituto Peruano de Economía Social de Mercado.

Meléndez, Carlos. (2019) *El mal menor: vínculos políticos en el Perú posterior al colapso del sistema de partidos.* Lima: iep.

Meléndez, Carlos ed. (2016) *Anticandidatos 2016: el* thriller *político de las elecciones 2016.* Lima: Editorial Planeta Perú S.A.

Ministerio de Energía y Minas (minem). (2007-2020) *Anuario minero 2006-2019.* Lima: minem. (informe anual)

Murakami, Yusuke. (2013) "Neoliberalismo, sistema de partidos políticos y 'giro a la izquierda': dinámica política en la América Latina posneoliberal". En Yusuke Murakami ed. *América Latina en la era posneoliberal: democracia, conflictos y desigualdad*. Lima: iep, pp. 9-61.

————————. (2014) "Perú: dinámica política de 'entrar por la izquierda y salir por la derecha'". En Yusuke Murakami ed. *La actualidad política de los países andinos centrales en el gobierno de izquierda*. Lima: iep, pp.89-125.

————————. (2017) "Dinámica cambiante en las relaciones internacionales e interamericanas antes y después del cambio de siglo". En Yusuke Murakami ed. *Desarrollo, integración y cooperación en América Latina y Asia-Pacífico: perspectivas y rol de Japón.* Lima: iep, pp. 9-32.

————————. (2018 [2007]) *Perú en la era del Chino: la política no institucionalizada y el pueblo en busca de un salvador.* 3ª. ed. Lima: iep.

Riepl, Martín. (2019) *Vizcarra: una historia de traición y lealtad*. Lima: Editorial Planeta Perú S.A.

Sifuentes, Marco. (2018) *H&H: escenas de la vida conyugal de Ollanta Humala y Nadine Heredia*. Lima: Editorial Planeta Perú S.A.

————————. (2019) *K.O. P.P.K.: caída pública y vida secreta de Pedro Pablo Kuczynski*. Lima: Editorial Planeta Perú S.A.

Schuldt, Jürgen. (2004) *Bonanza macroeconómica y malestar microeconómica: apuntes*. Lima: Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico.

Tanaka, Martín. (1998) *Los espejismos de la democracia: el colapso del sistema de partidos en el Perú, 1980-1995, en perspectiva comparada*. Lima: IEP.

Tanaka, Martín, Paolo Sosa Villagarcía y Félix Puémape. (2017) "¿Una elección atípica?". En Fernando Tuesta Soldevilla ed. *Perú, elecciones 2016: un país dividido y un resultado inesperado*. Lima: PUCP, pp. 259-285.

Toche Medrano, Eduardo ed. (2012) *Perú hoy: la gran continuidad*. Lima: Centro de Estudios y Promoción del Desarrollo (DESCO).

————————. (2013) *Perú hoy: susurros desde Babel*. Lima: DESCO.

————————. (2014) *Perú hoy: más a la derecha comandante*. Lima: DESCO.

————————. (2015) *Perú hoy: la divina tragedia*. Lima: DESCO.

————————. (2016) *Perú hoy: ni gran transformación ni hoja de ruta*. Lima: DESCO.

————————. (2017) *Perú hoy: el arte de desgobierno*. Lima: DESCO.

————————. (2018) *Perú hoy: sin paradero final*. Lima: DESCO.

————————. (2019) *Perú hoy: una cuestión de confianza*. Lima: DESCO.

Tuesta Soldevilla, Fernando ed. 2017 *Perú, elecciones 2016: un país dividido y un resultado inesperado*. Lima: PUCP.

Tuesta Soldevilla, Fernando, Paula Valeria Muñoz Chirinos, Milagros Campos Ramos, Jessica Violeta Bensa Morales, Martín Tanaka Gondo. (2019) *Hacia la democracia del bicentenario: Comisión de Alto Nivel para la Reforma Política*. Lima: Konrad Adenauer Stiftung.

Vergara, Alberto. (2018) "Virtue, Fortune, and Failure in Peru." *Journal of Democracy*, 29 (4): 65-76.

VERGARA, Alberto y Aaron WATANABE (2016) "Peru since Fujimori." *Journal of Democracy,* 27 (3): 148-157.

————————. (2019) "Presidents without Roots: Understanding the Peruvian Paradox." *Latin American Perspectives*, 46 (5): 25-43.

WEBB, Richard y Graciela FERNÁNDEZ BACA eds. (2013) *Perú en números 2013.* Lima: Instituto Cuánto.

WEBER, Max. (1998 [1919]) "La política como vocación". En Max Weber, *El político y el científico.* Madrid: Alianza Editorial, pp. 81-180.

ENTREVISTAS (TODAS REALIZADAS EN LIMA)

1. Fuente conocedora del alrededor del presidente Humala (2012a.03.14; 2012b.11.26; 2013a.03.27; 2013b.12.05; 2014.04.02; 2015.02.19)
2. Fuente de los medios de comunicación (2012.08.28; 2013:09.18; 2014.10.23; 2015.10.21)
3. Fuente informada de la economía peruana (2012.10.29; 2013.09.18; 2014.10.13; 2015.10.27; 2016.11.25; 2017.01.31; 2018.09.03; 2019.09.16)
4. Fuente informada de la política peruana (2014.04.02; 2015.10.21; 2016.08.23; 2017.02.02; 2018a.01.28; 2018b.11.20; 2019.06.21)
5. Fuente de los medios de comunicación (2014.10.23; 2016.12.03; 2018.09.04; 2019.09.13)
6. Fuente informada de la opinión pública (2015.11.04; 2016.02.08; 2017.03.06)
7. Fuente informada de la familia del ex presidente Fujimori (2013.12.03; 2014.10.13; 2015.10.20; 2016.08.07; 2017.03.27; 2018.01.31; 2019.01.20)
8. Fuente conocedora de la familia del ex presidente Fujimori (2016.11.25; 2018.10.16)
9. Fuente informada de la política peruana (2017.09.23; 2018a.01.25; 2018b.02.04; 2018c.11.25; 2019a.02.03; 2019b.06.16; 2019c.09.29)

SOBRE LOS AUTORES

Hidekazu Araki es máster en area Studies por la Universidad de Tsukuba (Japón) y se dedica a los estudios latinoamericanos en historia moderna y contemporánea. Entre 1988 y 1991 fue asesor especial (analista económico y político) de la Embajada del Japón en el Ecuador. Desde 2001 a la actualidad ha trabajado en la Universidad de Kanagawa (Yokohama, Japón), y desde 2015 es profesor titular en la Facultad de Lenguas Extranjeras de la misma universidad. Entre sus obras principales, figuran *Senjumin undou to taminzoku kokka: ekuadoru no jirei kenkyu wo chusin ni* [Movimientos indígenas y estados plurinacionales: un enfoque especial al estudio de caso ecuatoriano], Tokyo: Ochanomizu shobou, 2014; "Ekuadoru: Korea seiken to shimin kakumei" [Ecuador: gobierno de Correa y revolución ciudadana]. En Yusuke Murakami (ed.) *Popyurizumu no seijigaku* [Política del populismo], Tokyo: Kokusai shoin: 2018; "Movimientos étnicos y multiculturalismo en el Ecuador: pueblos indígenas, afrodescendientes y montubios". *Jinbun Kenkyu*, núm. 176, 2012 (Universidad de Kanagawa).

Héctor Briceño es sociólogo egresado de la Universidad Católica Andrés Bello (Venezuela), magíster en ciencia política por la Universidad Simón Bolívar (Venezuela) y doctor en ciencia política de la Universidad de Rostock, Alemania. Desde 2009 se desempeña como profesor del Centro de Estudios del Desarrollo de la Universidad Central de Venezuela. Entre 2014 y 2017 se desempeñó como jefe del Área de Desarrollo Sociopolítico. Columnista de diversos medios de comunicación, tanto impresos como digitales. Entre sus últimas publicaciones académicas se encuentran: "Del ensayo al error: la trayectoria del derecho electoral venezolano entre 1958 y 2009", *Revista mexicana de estudios electorales*, Vol. 5, 2021; "La voz de los ausentes: la crisis migratoria

venezolana y sus consecuencias". En Paola Bautista de Alemán ed. *Autocracias del siglo XXI: caso Venezuela*. Caracas: Editorial Dahbar, 2020; "La diversidad ideológica en la formación de las políticas públicas durante el chavismo". En Fernado Spiritto, ed. *Decisiones de Gobierno en Venezuela*. Caracas: Universidad Católica Andrés Bello, 2018.

Rossana Castiglioni (Ph.D. en ciencia política por la Universidad de Notre Dame, Estados Unidos) es decana de la Facultad de Ciencias Sociales e Historia de la Universidad Diego Portales (Chile). Es co-responsable de la Red Latinoamericana de Análisis de la Política Social, PolSoc (www.polsoc.org) y co-editora del *Journal of Politics in Latin America*. Ha sido profesora visitante del drclas de la Universidad de Harvard, de la Scuola Normale Superiore de Florencia, del Centro Llilas Benson de University of Texas at Austin, del Kellogg Institute for International Studies, del Departamento de Estudios Latinoamericanos de la Universidad de Leiden y del Harris Manchester College de la Universidad de Oxford. Sus áreas de investigación son la política social comparada de América Latina y los problemas de la representación democrática. Su trabajo ha sido publicado en diversas revistas indexadas, tales como el *Journal of Social Policy*, *Latin American Politics and Society*, *Journal of Comparative Policy Analysis*, *Journal of Politics in Latin America*, *The Developing Economies*, *Revista española de sociología*, *Revista de ciencia política* y *Electoral Studies*. Su libro *The Politics of Social Policy Change in Chile and Uruguay* fue publicado por Routledge en 2005 y reimpreso en 2013.

Héctor Hurtado Grooscors es sociólogo por la Universidad Católica Andrés Bello (Venezuela), magister en ciencias política por la Universidad Simón Bolívar (Venezuela) y doctorando en investigación en ciencias sociales por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (México). Entre 2006 y 2012 trabajó en la docencia en la Universidad Católica Andrés Bello (Caracas) y Universidad Metropolitana (Caracas). Desde

2017 se desempeña como profesor del Departamento de Ciencia Política y Relaciones Internacionales y Líder de Investigación Institucional en el Tecnológico de Monterrey (Monterrey, México). Entre sus obras recientes, destacan, "Una mirada al discurso populista de Hugo Chávez: tensiones entre la ruptura y la tradición". *Aposta: revista de ciencias sociales*, núm. 66 (julio, agosto y septiembre) 2015; y "Gobiernos populistas y demandas irresueltas: los casos de Argentina y Venezuela". En Daniel Vázquez ed. *De la democracia liberal a la soberanía popular: Vol. 1. articulación, representación y democracia en América Latina*. Buenos Aires: Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, 2015.

Shuichiro Masukata es doctor en relaciones internacionales por la Universidad Sofía (Japón). Entre 2012 y 2014 fue investigador del programa para científicos jóvenes de la Sociedad Japonesa para la Promoción de Ciencias (JSPS), y de 2012 a 2013 también fue investigador visitante en el Instituto de Relaciones Internacionales de la Universidad de São Paulo. Entre 2014 y 2020 trabajó como profesor asistente en el Departamento de Español y Portugués, la Universidad de Estudios Internacionales de Kanda (Japón), y de 2020 a la actialidad, profesor asistente en el Centro de Enseñanza de Lenguas y Sociedades del Mundo, la Universidad de Estudios Extranjeros de Tokyo (Japón). Entre sus obras figuran, "Brajiru kikohendou seisaku ni okeru seisaku network no yakuwari [El desempeño de la red de las políticas en el proceso de toma de desición acerca del cambio climático en Brasil]" (tesis doctoral, Universidad Sofía, 2018); "Raten america no daitouryousei ni okeru dairengo: brajiru no jireibunseki wo tsujite [Gobiernos sobredimensionados en América Latina: una lección de Brasil]". *Ajia Keizai,* 60 (2), 2019 (junto con Niikawa Sho).

Yusuke Murakami es politólogo y doctor en ciencia política por la Universidad de Tsukuba (Japón). Entre 1991 y 1995 fue asesor especial (analista político) de la Embajada del Japón en el Perú. Entre 1995 y 2006 trabajó en el Centro Japonés para los Estudios de Áreas del Mundo,

Museo Nacional de Etnología (Osaka, Japón), y de 2006 a 2018, en el Centro de los Estudios Integrados de Áreas, Universidad de Kyoto (Japón). De 2018 a la actualidad es profesor titular del Centro para los Estudios de Sudeste Asiático y de Áreas, Universidad de Kyoto. Entre sus obras recientes, figuran *Sueños distintos en un mismo lecho: desencuetros entre Perú y Japón durante la década de Fujimori*. 2ª. edición, 2019; *Perú en la era del Chino: política no institucionalizada y el pueblo en busca de un salvador*. 3ª. edición, 2018; y como editor, *Desarrollo, integración y cooperación en América Latina y Asia-Pacífico: perspectivas y rol de Japón*. 2017, publicados todos por el Instituto de Estudios Peruanos en Lima, Perú.

Tomofumi Nakazawa es analista político y magíster en el área de ciencia política (Universidad Waseda, Japón). Fue asistente de investigación en el Instituto de Estudios de Desarrollo de la Agencia Japonesa de Cooperación Internacional (JICA) entre 2012 y 2013. Trabajó como investigador y asesor en la Embajada del Japón en el Uruguay entre 2014 y 2016. Ocupó el mismo cargo en la Embajada del Japón en el Perú entre 2017 y 2020. Desde 2020 hasta la acutalidad ha ejercido el profesorado en la Universidad Católica de Nanzan y la Universidad Ritsumeikan en Japón. Entre sus obras recientes figura, "¿(Re)surgimiento del sector militar en el ámbito político uruguayo? : apuntes preliminares para un acercamiento al "fenómeno Manini Ríos"en las elecciones presidenciales y parlamentarias de Uruguay 2019". *Boletín de la Facultad de Educación de la Universidad Wakayama*, Vol. 70, 2020 (junto con Midori Uchida) [en japonés].

Alberto Javier Olvera Rivera es investigador del Instituto de Investigaciones Histórico-Sociales de la Universidad Veracruzana. Es miembro del Sistema Nacional de Investigadores Nivel III, y de la Academia Mexicana de Ciencias. Es maestro y doctor en sociología por la *Graduate Faculty of Political and Social Science* de la *New School for Social*

Research. Destacan en su obra, *La sociedad civil: de la teoría a la realidad*, México, D.F.: El Colegio de México, 1999; *Sociedad civil, espacios p*úblicos y *democratización en América Latina*, México, D.F. : FCE-UV, 2003; *Democratización, rendición de cuentas y sociedad civil: participación ciudadana y control social*, México, D.F.: Miguel Angel Porrúa-CIESAS-UV, 2006 (con Ernesto Isunza); *La disputa por la construcción democrática en América Latina*, México, D.F.: FCE-CIESAS-UV, 2006 (con Evelina Dagnino y Aldo Panfichi); *La democratización frustrada: limitaciones institucionales y colonización política de las instituciones garantes de derechos y de participación ciudadana en México.* México, D.F.: CIESAS-UV, 2010. Ha publicado más de 100 artículos y capítulos de libro en México, Argentina, Brasil, Colombia, Chile, Nicaragua y Estados Unidos, así como libros de divulgación: *Ciudadanía y Democracia*, Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática 27, México, D.F.: IFE, 2008, y *La rendición de cuentas en México: diseño institucional y participación ciudadana*, México, D.F.: Secretaría de la Función Pública, 2009. Ha sido profesor invitado en las Universidades de California -San Diego, York (Canadá), Federal de Minas Gerais (Brasil), Nacional de Colombia y FLACSO-México. Ha sido articulista de varios periódicos nacionales y activo participante en movimientos y organizaciones civiles. ORCID 0000-0003-3330-2542.

Isamu Okada es politólogo y doctor en ciencia política por la Universidad de Tsukuba (Japón). Entre 2010 y 2012 fue asesor especial (analista político) de la Embajada del Japón en Bolivia. Entre 2012 y 2013 fue investigador seleccionado especial de la Universidad de Tsukuba (Japón), y de 2013 a 2014, de la Sociedad Japonesa por la Promoción de Ciencia y afiliado al Centro de los Estudios Integrados de Áreas, Universidad de Kyoto (Japón). De 2014 a la actualidad es profesor asociado de la Escuela de Posgrado en Desarrollo Internacional, Universidad de Nagoya (Japón). Entre sus obras recientes, figuran "Importación de vehículos usados asiáticos en Bolivia: reforma de la política reguladora

y sus significados". *Umbrales*, No. 33, 2018 (Cochabamba: CIDES-UMSA); "Evo Morales, cooperativas mineras y el difícil parto de la nueva ley minera". *Decursos*, No. 34, 2016 (Cochabamba: CESU-UMSS).

ENRIQUE PERUZZOTTI es director y profesor en el Departamento de Ciencia Política y Estudios Internacionales de la Universidad Torcuato Di Tella e investigador independiente de CONICET. Sus áreas de interés son la teoría democrática, las expresiones del populismo contemporáneo, la sociedad civil, la rendición de cuentas, y las transformaciones de la participación cívica en Argentina y América Latina. En particular, su trabajo se ha centrado en formas innovadoras de participación ciudadana y su contribución a la agenda de mejoramiento de la calidad de las democracias realmente existentes y la crítica populista a dicha agenda. Es autor de numerosos libros y de artículos que han sido publicados en diversos volúmenes y en revistas académicas, entre ellas, *Human Rights Quarterly*, *Global Governance*, *Citizenship Studies*, *Journal of Democracy*, *Third World Studies*, *Journal of Latin American Studies*, *Revista mexicana de sociología*, y *Constellations: An International Journal of Critical and Democratic Theory.*

YUICHI SENDAI es antropólogo y se especializa en la antropología de desarrollo. Entre 2004 y 2007 fue asesor especial (analista político) de la Embajada del Japón en Colombia. Entre 2010 y 2017 fue investigador asociado, Instituto de Estudios Iberoamericanos, Universidad Sofía (Japón). De 2017 a la actualidad es profesor asociado de la Facultad de Lenguas Extranjeras, Universidad Teikyo (Japón). Entre sus obras, figura, "La subjetividad de los colonos (ex cocaleros) frente a la política de lucha contra las drogas: el caso del sur del Bolívar en Colombia". *VII Seminario internacional de desarrollo rural, mundos rurales y transformaciones globales: desafíos y estrategias de respuesta,* Pontificia Universidad Javeriana (ISBN 978-958-716-447-3), 2011.

ÍNDICE

Fin de tres ciclos y el comienzo ¿de qué? 7
Yusuke Murakami y Enrique Peruzzotti

LA IZQUIERDA NO RADICAL Y SU CAÍDA O RETORNO

Elecciones presidenciales de Brasil del 2018 y el paradero de la "Democracia Iliberal" 43
Shuichiro Masukata

Nuevo gobierno, viejos apellidos: crónica de la irrupción de la derecha en las elecciones presidenciales y parlamentarias de Uruguay 2019 73
Tomofumi Nakazawa

De la erosión de la representación democrática al estallido social chileno 105
Rossana Castiglioni

Continuidades y rupturas en Argentina entre el período pretoriano y el democrático: revisando los modelos del "juego imposible" y del "empate hegemónico" 127
Enrique Peruzzotti

LA IZQUIERDA RADICAL EN SU LABERINTO

Venezuela 1999-2020: de la democracia al autoritarismo, dos transiciones 155
Héctor Briceño y Héctor Hurtado

El gobierno de Correa y la Revolución Ciudadana: un balance 199
Hidekazu Araki

La base electoral de Evo Morales: surgimiento del voto cuentapropista 247
Isamu Okada

CONTINUIDAD NEOLIBERAL Y SUS CONSECUENCIAS

Relaciones entre el conflicto armado y el sistema político en Colombia: otra cara del efecto de las reformas neoliberales 277
Yuichi Sendai

De la elección plebiscitaria al populismo nostálgico: López Obrador y la "Cuarta Transformación" en México 315
Alberto J. Olvera

Otro lustro perdido: política peruana en la segunda mitad de la década de 2010 349
Yusuke Murakami

Sobre los autores 417

Siendo rectora de la Universidad Veracruzana
la doctora Sara Ladrón de Guevara,
América Latina en la encrucijada:
Coyunturas cíclicas y cambios políticos recientes (2010-2020)
de Yusuke Murakami y Enrique Peruzzoti (coordinadores)
se editó en agosto de 2021.
Este ejemplar fue impreso en el país de adquisición.
En su composición se usaron tipos Minion Pro y Myriad Pro.
Cuidado de la edición: Ignacio Aguilar Marcué.
Maquetación: Aída Pozos Villanueva.

En un período relativamente corto de tiempo, unas pocas décadas, el escenario político y económico de América Latina sufrió profundas transformaciones. La región juega un papel protagónico en la denominada tercera ola de democratización, proceso que aquí va a adquirir dimensiones continentales. También se produce una reorientación de las políticas económicas inspirada en los preceptos del neoliberalismo que dio lugar a un cambio de la matriz "Estado-céntrica" a una "mercado-céntrica". Además, si el movimiento hacia la democracia era de naturaleza global, en pocas regiones, salvo Europa, este asumió una dimensión verdaderamente continental.

Paralelamente, se produce otra transición en el área económica hacia una economía más abierta, gracias a la implementación de reformas de mercado, lo que suponía un dramático corte con los preceptos estatistas y proteccionistas que habían caracterizado a las políticas económicas de buena parte de los países de la región. Esa doble transición puede pensarse en términos de una nueva "coyuntura crítica" en la que un ciclo histórico llega a su fin, dando nacimiento a una nueva etapa. Estos temas son tratados por especialistas abordando cada capítulo en un país de América Latina.

ISBN 978-607-502-940-5

Universidad Veracruzana
Dirección Editorial