

Miradas actuales sobre América Latina:

democracia, violencia y pandemia

Juan Poom Medina y Eduardo Manuel Trujillo Trujillo

COORDINADORES

Miradas actuales sobre América Latina:

democracia, violencia y pandemia

Miradas actuales sobre América Latina: democracia, violencia y pandemia

Juan Poom Medina y Eduardo Manuel Trujillo Trujillo
COORDINADORES

INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

CONSEJERA PRESIDENTA

Lcda. Guadalupe Taddei Zavala

CONSEJERAS Y CONSEJEROS ELECTORALES

Mtro. Arturo Castillo Loza

Norma Irene De La Cruz Magaña

Dr. Uuc-kib Espadas Ancona

Mtro. José Martín Fernando Faz Mora

Carla Astrid Humphrey Jordan

Mtra. Rita Bell López Vences

Mtro. Jorge Montaña Ventura

Mtra. Dania Paola Ravel Cuevas

Mtro. Jaime Rivera Velázquez

Mtra. Beatriz Claudia Zavala Pérez

ENCARGADA DE DESPACHO

DE LA SECRETARÍA EJECUTIVA

Mtra. Claudia Edith Suárez Ojeda

ENCARGADO DE DESPACHO

DEL ÓRGANO INTERNO DE CONTROL

Lic. Luis Oswaldo Peralta Rivera

DIRECTORA EJECUTIVA DE CAPACITACIÓN

ELECTORAL Y EDUCACIÓN CÍVICA

Lcda. María Elena Cornejo Esparza

*Miradas actuales sobre América Latina:
democracia, violencia y pandemia*

Primera edición, 2024

D.R. © 2024, Instituto Nacional Electoral

Viaducto Tlalpan núm. 100, esquina Periférico Sur,
col. Arenal Tepepan, 14610, Ciudad de México

ISBN impreso: 978-607-8870-98-1

ISBN electrónico: 978-607-8870-97-4

El contenido es responsabilidad de la
y los autores y no necesariamente representa
el punto de vista del INE

Distribución gratuita. Prohibida su venta

Impreso en México/*Printed in Mexico*

Índice

Presentación	7	
I	¿Cuándo las pesadillas finalizan?: La debilidad de los partidos y la corrupción desenfrenada en el Perú	13
	ALDO F. PONCE	
II	Reflexiones sobre la violencia en Colombia, la paz y la construcción de democracia	45
	NOHORA NIÑO VEGA	
III	La mirada ciudadana sobre la crisis de la representación política en México	79
	JUAN POOM MEDINA	
IV	Volatilidad económica y estabilidad institucional. La economía política de la democracia argentina a cuatro décadas de la transición	103
	JOSÉ DEL TRONCO PAGANELLI	
V	Bolivia: crisis política de 2019-2020. Entre la polarización y la pandemia	181
	MARIO TORRICO	
VI	Gobernanza y descentralización para enfrentar el COVID-19. ¿Importa la forma de Estado?	219
	EGON MONTECINOS MONTECINOS	
	DAVID PÉREZ-JORGE	
Bibliografía general consultada	249	
Sobre la y los autores	255	

Presentación

En el presente libro se conjuntan seis trabajos que abordan, desde diferentes perspectivas y metodologías, algunos de los problemas que enfrentan en lo político, lo social y lo económico distintos países que conforman la región de Latinoamérica. Hay dos vacíos —si es posible llamarlos así— que se busca llenar con esta obra, que cubre a Perú, Colombia, México, Argentina, Bolivia y Chile. El primero de ellos es la falta de una visión integral actual de los principales sucesos que han impactado en la vida latinoamericana durante los últimos años. Los textos aquí compilados ofrecen analíticamente una diversidad de temas adscritos a un eje holístico y sustancioso, que puede sintetizarse en la idea que señalan Cameron y Sharpe (2016), citando a O’Donnell *et al.* (2003), Dagnino *et al.* (2006) y al Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (OEA/PNUD, 2010), de que: “América Latina ha avanzado hacia sistemas políticos más abiertos y más democráticos en las últimas tres décadas, pero la calidad y el desempeño de las instituciones democráticas sigue siendo muy desigual”.

Este argumento ayuda, en la presente obra, a justificar su diverso mosaico de lecturas, que buscan abonar a la comprensión de los diversos problemas de algunos países latinoamericanos. Los análisis y resultados que se presentan en cada capítulo se refieren a un objeto de estudio complejo, vibrante, excepcional, heterogéneo, como lo es cualquier país de esta región, en donde la vida política es demasiado defectuosa y la social se va construyendo día a día, a tono con los vaivenes de la economía y demás circunstancias, como la reconfiguración que provocó la pandemia de COVID-19.

Como es usual, una obra colectiva tiene el riesgo de dejar fuera del análisis a países con historias nacionales igualmente importantes y que pueden ofrecer elementos para reflexionar sobre la situación que viven, especialmente cuando la perspectiva, aunque es sistémica, presenta alguna variable susceptible de estudiarse de manera focalizada para obtener algunas explicaciones causales sobre determinados fenómenos políticos, por ejemplo, las elecciones

constitucionales periódicas, el desempeño de los partidos, la inestabilidad de las democracias, el incremento de la violencia, o bien, las persistentes brechas en cuestiones de pobreza, justicia, economía, entre otras. Sin embargo, asumiendo el riesgo que implica la selección de solamente algunos casos, expuestos en cada uno de los capítulos, se cumple con la idea original planteada en el otoño de 2022, cuando se planeó el Seminario Internacional “Miradas actuales sobre América Latina: democracia, violencia y pandemia”, que se celebró en El Colegio de Sonora, en la ciudad de Hermosillo, México, en febrero de 2023. También cabe hacer dos acotaciones: la primera, que únicamente los dos últimos textos se refieren a la pandemia de COVID-19 y sus efectos en el desempeño de las instituciones políticas; la segunda, que hay trabajos explicativos y otros analítico-descriptivos, algo que notarán quienes tengan este libro en sus manos. Lo importante, como se ha señalado, fue la intención de contribuir con una mirada actualizada sobre algunos de los principales problemas de ciertas naciones latinoamericanas.

El segundo vacío que se cubre con esta obra es una vieja inquietud discutida en las aulas de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (Flacso) Sede Académica México, donde en más de una ocasión nos preguntamos: ¿desde el norte de México quién(es) observa(n) a América Latina? En otras palabras, parte de la misión de este libro es abonar desde la frontera norte de nuestro país al abordaje de las circunstancias que las naciones del sur del continente enfrentan, además de empezar la formalización de un diálogo con distintas universidades y especialistas sobre la diversidad de problemas asociados a la democracia y las instituciones políticas. Vale decir que la frontera mexicana del norte también forma parte de América Latina.

En ese sentido cada capítulo es una aportación inédita. En el del Perú, Aldo Ponce, del Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), expone la idea de una extrema debilidad de los partidos políticos peruanos. Señala que a éstos no parece importarles el control de la corrupción entre sus miembros que asumen cargos de confianza, una vez que estas organizaciones toman el control de los gobiernos regionales. De acuerdo con el autor, la debilidad de los organismos partidarios peruanos ha resultado crucial para explicar la creciente inestabilidad de ese país durante la última

década, caracterizada por golpes de Estado, o intentos de ellos, y por numerosas vacancias presidenciales. Uno de los mecanismos causales que Ponce propone es la incapacidad o el desinterés de los partidos en ocuparse de la corrupción; dado que éstos no esperan tener una larga vida y sus etiquetas partidarias no poseen gran valor, no cuidan que sus afiliados sigan normas de ética profesional cuando obtienen puestos en la burocracia estatal. El trabajo reporta evidencia que apoya sustancialmente el alcance de esta hipótesis.

El segundo capítulo, referido a Colombia, es presentado por Nohora Niño Vega, investigadora por México-Conahcycy adscrita a El Colegio de Sonora. En su trabajo se pregunta de qué manera, a lo largo del conflicto armado interno colombiano, se ha sostenido un discurso dominante que silencia de manera permanente las voces disidentes que han buscado proponer otros proyectos de país. Asimismo, señala cómo este relato, que ha dominado el orden político de ese país, también ha definido las formas en que se construye una comunidad en la cotidianidad, en la cual ha arraigado el binomio amigo-enemigo. Señala que, el 2 de octubre del 2016, los resultados del plebiscito por la paz sacudieron tanto al gobierno y la sociedad colombiana como a la comunidad internacional. El voto desaprobatario al Acuerdo de Paz lo había ganado con un 50.2% al aprobatorio, que alcanzó el 49.2% y una participación de tan sólo el 37% de la ciudadanía. Los resultados del plebiscito a nivel territorial mostraron una aprobación en las periferias, mientras que en el centro de la nación hubo una fuerte inclinación por desaprobarlo. La derrota en las urnas devino en una movilización social muy importante, que arrojó los acuerdos y sostuvo en las calles y plazas la apuesta por la paz, posibilitando también el encuentro y la convergencia de distintos actores sociales y políticos. El Estado se vio en la necesidad de revivir los pactos y encontrar un mecanismo de refrendación que permitiera avalarlos sin someterlos nuevamente a la voluntad popular.

En el capítulo sobre México, Juan Poom Medina, profesor-investigador de El Colegio de Sonora, se enfoca en uno de los problemas de larga data: la distorsión de la forma en que las y los representantes actúan después de resultar electos, especialmente en modelos de democracia defectuosos en los que el diseño institucional no garantiza que éstos trabajen para mejorar las condiciones de los

representados, propiciando lo que se ha llamado una *crisis* de la representación política. El autor presenta evidencia descriptiva de esta situación en México, utilizando para ello la Encuesta Nacional de Cultura Cívica (ENCUCI) 2020, elaborada por el Instituto Nacional Electoral (INE) y el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), instrumento que forma parte de los trabajos para la elaboración del *Informe País 2020*. Con esos datos busca responder una pregunta: ¿cómo se configura la mirada de la ciudadanía sobre el tema de la representación política? Específicamente, pone bajo la lupa una de las conclusiones del grupo de redactores de este último documento: “Quizá la mayor debilidad de la democracia mexicana, a los ojos de la ciudadanía, es la baja calidad de la representación. Las personas no se sienten representadas, en especial por las instituciones creadas para realizar esta función: las y los legisladores (federales y estatales) y los partidos políticos son las instituciones que las personas indican con menor frecuencia como aquellas que las representan”.

La cuarta colaboración es un análisis profundo de Argentina realizado por José del Tronco Paganelli, profesor-investigador de la Flacso México, quien propone el argumento de que el periodo iniciado con la derrota en Malvinas en 1982 y culminado en 1989, con la transferencia del mandato de un partido a otro por primera vez desde 1916, fue una coyuntura crítica que determinó una dinámica novedosa, diferente a todo lo ocurrido previamente. Con el advenimiento de la democracia y la llegada de Raúl Alfonsín al poder en diciembre de 1983, se instauró un patrón según el cual las nuevas élites partidistas se embarcaron en una misma nave, convencidas de que su naufragio pondría en peligro a toda la clase política (no sólo al Gobierno) y, con ello, a la democracia. El presidente Alfonsín fue una figura clave en esta coyuntura, dado que estableció con fuerza una nueva huella institucional que, con sus vaivenes y problemas, logró la regularización de un nuevo patrón relacional entre los actores políticos, sociales e institucionales, en el que el desencuentro ideológico entre sectores populares y élites no condujo —como sí había ocurrido en las décadas previas— a un quiebre de la democracia. Dicho de otro modo: a partir de 1983, el régimen democrático dejó de ser la variable de ajuste de los clivajes políticos, económicos y sociales en ese país. Incluso con fuertes turbulencias,

esa conciencia se ha mantenido relativamente inalterada durante el viaje que en 2023 cumplió 40 años. De gran interés resulta el final del capítulo, que apunta y analiza al proceso de sucesión presidencial del año pasado, en cuya segunda vuelta se enfrentaron los candidatos Sergio Massa y Javier Milei.

En el caso de Bolivia, Mario Torrico, también adscrito a la Flacso-México, se pregunta qué llevó a la crisis política de 2019 y 2020, y responde que fue la insistencia del Movimiento al Socialismo (MAS) y de Evo Morales de perpetuarse en la presidencia. Señala que, contrario a lo que sucedió en otros países de la región, esta situación no se originó por problemas económicos o de pobreza. De hecho, los 14 años de Gobierno de Morales pueden considerarse un éxito en materia de economía e inclusión social: Bolivia brilló no sólo por su estabilidad, sino también por su muy buen crecimiento y por la reducción de la población pobre. La misma Constitución Política de 2009 profundizaba la incorporación de cambios previos. Torrico subraya que la visión del MAS y de sus dirigentes no consideraba la posibilidad de perder el apoyo mayoritario de la gente. Cuando éstos se enfrentaron a la realidad de la derrota en el referéndum de 2016, que los obligaba a cambiar de candidato e incluso a considerar la probabilidad de una alternancia en el poder, no dudaron en contravenir el mandato popular y garantizar su permanencia en la presidencia, algo que pudieron hacer porque antes habían debilitado las instancias de contrapeso y organización electoral, que estaban bajo su control.

El capítulo final, pero no por ello menos importante, escrito por los profesores Egon Montecinos Montecinos, de la Universidad Austral de Chile, y David Pérez Jorge, de la Universidad de La Laguna (España), analiza cómo la gestión de la pandemia de COVID-19 provocó cuestionamientos a nivel mundial sobre la actuación del Estado, no sólo a nivel general, sino en cuanto a la relación de éste con los distintos órdenes de gobierno subnacionales. En diversos países, se presentaron descontentos por decisiones centralizadas que no tomaban en cuenta las particularidades de las autoridades locales y regionales. En otros casos, hubo situaciones opuestas, en las que las administraciones nacionales no reaccionaron y fueron los gobernadores o alcaldes quienes tomaron medidas anticipadas ante esa inmovilidad. En este trabajo los autores presentan una

revisión sistemática de artículos de los campos de la ciencia política y la administración pública publicados entre el 2020 y abril de 2022, con el objetivo de identificar si la forma de Estado (unitario-federal o regional) se relacionó con la gobernanza que se dio entre el nivel nacional y subnacional en los países que enfrentaron la crisis sanitaria.

Finalmente, debe mencionarse que esta obra constituye un trabajo de vinculación entre los coordinadores desde sus puestos en El Colegio de Sonora y el INE, instituciones a las que agradecemos su apoyo para la realización del seminario internacional del que surgió este libro, y por supuesto, a la publicación de éste. Estamos seguros de que cada uno de los capítulos aquí presentados contribuyen a la comprensión de los problemas que enfrenta la región de América Latina.

LOS COORDINADORES

Bibliografía

- Cameron, M. A. y Sharpe, K. E. (2016). La voz institucionalizada en las democracias de América Latina. En M. A. Cameron, E. Hershberg y K. E. Sharpe (Eds.). *Nuevas instituciones de democracia participativa en América Latina: la voz y sus consecuencias* (pp. 337-361). Center for the Study of Democratic Institutions; The University of British Columbia; Flacso-México; Center for Latin American and Latino Studies American University.
- O´Donnell, G., Iazzeta, O. y Vargas, J. (2003). *Democracia, desarrollo humano y ciudadanía: reflexiones sobre la calidad de la democracia en América Latina*. Homo Sapiens Ediciones.
- OEA/PNUD. (2010). *Nuestra democracia*. FCE.



I

I

Introducción	15
1. El sistema de partidos en Perú: debilidad y corrupción	20
2. Análisis empírico: evolución de la corrupción y la edad de los partidos	26
Conclusiones	34
Bibliografía	36
Apéndice 1	
Descripción de las variables	42
Apéndice 2	
Relación entre la corrupción y la antigüedad del partido	43

¿Cuándo las pesadillas finalizan?: La debilidad de los partidos y la corrupción desenfrenada en el Perú

Aldo F. Ponce*

Introducción

El Perú ha vivido recientemente años de profunda inestabilidad política. Desde 2016, ha tenido siete presidentes y presidentas¹ —tres de ellos renunciaron y dos mandatos fueron interrumpidos por el mecanismo legal de la vacancia presidencial—, y ha experimentado dos disoluciones ilegales del Congreso (uno de estos cierres prosperó y la institución quedó disuelta). Estos vaivenes y la generalizada insatisfacción de los ciudadanos peruanos golpean severamente a la democracia de ese país (Carrión, 2022; Ponce, 2023a; Selzler, 2021; Vergara y Watanabe, 2016, 2019). La corrupción que impregna el funcionamiento institucional ciertamente ha jugado un papel relevante en la crisis y en el deterioro de su sistema político (Aguirre Tucto, 2022; Bermúdez-Tapia, 2021; Buleje Buleje, 2023; Chanjan Documet *et al.*, 2018; Muñoz, 2021; Ponce, 2023a; Pozo Tinoco, 2020).

Este capítulo ayuda a entender por qué la corrupción se presenta de manera recurrente en el sistema político del Perú.²

* Profesor-investigador del Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), en la Ciudad de México. Correo electrónico: aldo.ponce@cide.edu

1 Éstos son: Pedro Pablo Kuczynski (PPK, de aquí en adelante), Martín Vizcarra, Mercedes Araoz, Manuel Merino, Francisco Sagasti, Pedro Castillo y Dina Boluarte.

2 Es importante resaltar que esta explicación no pretende erigirse como la única sobre este fenómeno.

Aunque se enfoca en explicar la incidencia de este problema a nivel subnacional, sus conclusiones podrían resultar similares para el nivel nacional.³ Asimismo, evalúa cómo cambia la incidencia de los actos corruptos en gobiernos subnacionales cuando los partidos más antiguos de la política peruana toman el control de las administraciones regionales.⁴ Si la corrupción disminuyera conforme los partidos envejecen, al menos existiría esperanza de que el problema se reduciría o desaparecería en el futuro, a medida que estos partidos maduraran (por ejemplo, esta situación podría darse si la elevada volatilidad electoral peruana cayera). No obstante, esta investigación encuentra que ése no es el caso: la edad de los partidos peruanos está positivamente asociada con la frecuencia de los actos corruptos, es decir, a mayor antigüedad de las agrupaciones políticas, mayor corrupción. Así, los partidos más viejos están asociados con mandatos más corruptos. Este hallazgo sugiere la existencia de una descomposición institucional y ética crónica en estas organizaciones, con consecuencias negativas para la calidad de la gobernanza pública. Además, es razonable asumir que podría contribuir a desgastar la imagen de las instituciones y a desprestigiar aún más a los partidos y al sistema político. Desafortunadamente, esta corrosión paulatina no da indicios de revertirse, por lo que resulta necesaria una significativa reforma para frenar esta desastrosa descomposición.

Ponce (2023b) atribuye la inestabilidad política peruana a la profunda debilidad del sistema de partidos. De acuerdo con su estudio, los principales factores de esa endeblez son: 1) una reducción en los costos del ataque a las instituciones, incluidos los partidos políticos, debido a una etiqueta partidaria de poco valor y a la reducida esperanza de vida de esas agrupaciones;

- 3 Sin embargo, esta evaluación de la corrupción del gobierno nacional trasciende los objetivos de este estudio. Tal como muestro más adelante, en los resultados que reporto, el origen —nacional o local— del partido que controla la administración subnacional no parece redundar en una diferencia significativa sobre los niveles de corrupción. Considerando este hecho, es posible que el comportamiento corrupto de los partidos nacionales se repita en la gestión del gobierno nacional. Investigaciones adicionales podrían brindar luz sobre esta especulación.
- 4 Ejemplos de trabajos académicos previos que estudian la corrupción en los gobiernos subnacionales son los de Bland (2014) y Karlström (2014).

2) una elevada volatilidad electoral; y 3) un filtro inefectivo —ya sea porque carecen de las capacidades o los incentivos para implementarlo— de candidaturas y liderazgos, que debería reducir la probabilidad de que las y los candidatos o funcionarios con acusaciones legales o por corrupción compitan electoralmente y alcancen puestos de poder en la administración pública.

Los partidos le atribuyen una mayor importancia a los resultados de corto plazo, lo que los lleva a ser poco o nada estrictos con medidas como la citada, al priorizar candidaturas potencialmente exitosas o con recursos disponibles para financiar una campaña (Levitsky y Zavaleta, 2016), tengan o no causas judiciales abiertas u otros señalamientos. Los partidos peruanos en general tienden a preferir victorias cortoplacistas, aunque en el largo plazo les acarreen costos electorales (que terminan siendo bajos, dada la relativa corta vida de buena parte de estas organizaciones en Perú). El resultado de lo anterior ha sido que *outsiders* con problemas legales o penales frecuentemente emergen como candidatos en estas organizaciones débiles.⁵ Lo anterior provoca que resulte muy atractivo el ataque a las instituciones que podrían juzgar política o penalmente a los corruptos como estrategia de control para evitar una posible condena o blindarse legalmente en el futuro. Por ejemplo, el expresidente Martín Vizcarra, quien asumió la presidencia en marzo de 2018 y gobernó hasta el 9 de noviembre de 2020, al verse acusado de corruptelas atacó constantemente a las instituciones más importantes, entre ellas las fiscalizadoras (como el Congreso, el Ministerio Público y el Tribunal Constitucional) y los partidos de oposición del país (Ponce, 2023a).⁶

5 Ejemplos de expresidentes peruanos sospechosos de actos de corrupción, producto de contratos con la empresa brasileña Odebrecht, son Alejandro Toledo, Alan García, Ollanta Humala, Martín Vizcarra y PPK.

6 A Vizcarra se le asoció con presuntos actos corruptos desde su época de gobernador de Moquegua, entre 2013 y 2014. Se le acusó de haber recibido sobornos durante ese periodo para favorecer a empresas del llamado Club de la Construcción en dos licitaciones importantes: las Lomas de Ilo (obra de irrigación) y el Hospital Regional de Moquegua (Castedo, 2020). Adicionalmente, diversos testigos señalaron más intervenciones de este político en cuestiones ilícitas, debido a la recepción de sobornos de la empresa Obrainsa cuando ya era vicepresidente de la administración de PPK. Para más información sobre los múltiples casos de corrupción en

Si la debilidad del sistema partidario de Perú, que se acrecienta debido a la corrupción, es la causa principal de la inestabilidad política y de otros problemas, como la insatisfacción ciudadana con las instituciones y con la propia democracia (Ponce, 2023a; Vergara y Watanabe, 2016, 2019), ¿existe evidencia de que esa condición está cambiando en ese país? ¿Los actos corruptos atañen sólo a los presidentes o tienen una presencia más generalizada y difundida en la administración pública? Como adelanté previamente, este capítulo se enfoca en evaluar si existe evidencia de que los niveles de corrupción se reducen a medida que los partidos aumentan su edad. De ocurrir esto último, los partidos peruanos podrían valorar más sus etiquetas partidarias, tener expectativas más optimistas sobre su supervivencia y, por lo tanto, esforzarse más para evitar que militantes corruptos contendieran por cargos en los gobiernos o los ocuparan. Para alcanzar este objetivo, algunas reformas al sistema político podrían ser implementadas para reducir la volatilidad electoral. Sin embargo, la longevidad no necesariamente llevaría a menos corrupción. Considerando la mala reputación que pesa sobre las etiquetas partidarias, los partidos peruanos y su debilidad crónica, argumento y verifico que éstos no contribuyen a reducir la corrupción ni siquiera cuando envejecen, y que dentro de ellos parece existir poca preocupación por evitar que los miembros con antecedentes de corrupción accedan a un cargo en la administración pública, algo que más bien podría llevarlos a un aprendizaje sobre cómo llevar a cabo actos de ese tipo sin ser detectados.

Con este trabajo busco contribuir a la literatura que estudia el nexo entre las prácticas corruptas y la debilidad partidaria. Sobre este problema, Huntington (1968) argumentó que existe una relación robusta entre los partidos políticos débiles y menos aceptados y la probabilidad de corrupción. Luego, Della Porta (2004) propuso que esta cuestión podría estar positivamente asociada a los partidos con pocos miembros o baja identificación partidaria, a los que practican el clientelismo y a los divididos a causa de conflictos internos entre las y los candidatos. Della Porta también afirmó que, cuando las agrupaciones con estas características

los que Vizcarra parece estar implicado, consúltese el reporte del Equipo Anticorrupción IDEHPUCP (2020).

aumentan su control sobre la administración pública, la corrupción también lo hace. Por su parte, Yadav (2011) sostuvo que, cuando los partidos ganan poder relativo sobre la producción de leyes que rigen la política pública, éstos se convierten en el foco principal del *lobbying* y, como consecuencia, las corruptelas aumentan. Finalmente, Shrestha *et al.* (2023) argumentaron que los partidos no integrados (aquellos con nominaciones de candidaturas regionales en manos de las organizaciones partidarias locales) que operan en sistemas políticos descentralizados incurren en menos actos de corrupción.

Este capítulo hace dos tipos de aportaciones a los estudios sobre la relación entre características partidarias y corrupción. Primero, con un examen empírico contribuye a una literatura que no sólo está poco desarrollada, sino que también carece de investigaciones de este tipo que evalúen la relación entre la edad de los partidos y la incidencia de corrupción. Segundo, examina esta relación en Perú, un país con partidos que son, en buena medida, como los que Della Porta (2004) describió como potenciales maximizadores de corruptelas. Si la edad de los partidos está positivamente asociada con las prácticas corruptas, no deberíamos esperar que el problema disminuya sólo con el correr del tiempo en contextos como el peruano.

Empleo datos del Observatorio Nacional Anticorrupción (Obant) del Perú para mostrar que los partidos más antiguos de ese país son precisamente los que están asociados, de manera más consistente, con mayores casos de corrupción, al menos en las administraciones de los gobiernos regionales. Esta evidencia indica que la salud del sistema partidario peruano no parece estar evolucionando hacia uno con menor corrupción. Este resultado también sugiere que el tiempo que transcurre en democracia no basta por sí mismo para corregir problemas de estabilidad y fortaleza en el sistema de partidos, aun cuando éstos logren sobrevivir. Éste es un escenario tóxico en el que la corrupción podría contribuir a profundizar la inestabilidad política, lo que a su vez podría causar más actos corruptos; un círculo vicioso que necesita ser cercenado —aunque no hay signos de que se esté llevando a cabo tal intervención— y cuya existencia ayuda a explicar por qué las élites políticas peruanas no se abocan decididamente a construir organizaciones partidarias sólidas.

Se requieren importantes reformas institucionales que afecten no sólo la volatilidad electoral y la fragmentación del sistema partidario peruano, sino también los incentivos de los partidos para evitar que sus miembros incurran en prácticas corruptas y así frenar la corrosión del sistema de partidos. En resumen, este trabajo muestra que las variaciones en la duración de vida de las organizaciones partidarias en sistemas débiles pueden ser relevantes para explicar la corrupción.

El resto de este capítulo se divide en tres secciones. La primera describe con más detalle el contexto y la expectativa teórica de este análisis; la segunda la pone a prueba a través de varios modelos multivariados; y en la última se ofrecen las conclusiones de este trabajo y sugerencias para futuras investigaciones

1. El sistema de partidos en Perú: debilidad y corrupción

El sistema de partidos peruano ha sido catalogado de manera consistente como poco institucionalizado (Alemán *et al.*, 2011; Mainwaring y Scully, 1995; Payne *et al.*, 2002), no ideológico (Rosas, 2005; Coppedge, 1998) y altamente volátil (Roberts y Wibbels, 1999; Jones, 2005; Ponce, 2016). Esta última característica se refleja en que sus dirigentes con frecuencia forman nuevos partidos y candidatean bajo otra etiqueta partidaria.

Tal volatilidad también se refleja tanto en las elecciones subnacionales como en los partidos que toman control de los gobiernos subnacionales (Ponce, 2023a). La alta inestabilidad en las elecciones peruanas se intensifica por el uso extensivo de las tachas electorales, que son recursos impugnatorios que cualquier ciudadano puede presentar contra una candidatura por violar las normas del Jurado Nacional de Elecciones (JNE) peruano —la institución a cargo de impartir justicia en ese rubro— (Ponce, 2023b). Estos mecanismos persiguen un fin político y su empleo usualmente busca eliminar o afectar de manera negativa a las y los candidatos más fuertes (Ponce, 2023b). Luego de las elecciones, los gobiernos regionales y los municipios suelen quedar a cargo de partidos regionales, independientes, movimientos y dirigentes locales, que

además están sujetos a procesos revocatorios que terminan castigando a aquellas autoridades percibidas como débiles (Holland e Incio, 2019; Zavaleta, 2014). La consecuencia es que el sistema de partidos peruano se debilita aún más a nivel subnacional (Seifert Bonifaz, 2014). Finalmente, la ausencia de barreras efectivas para la entrada de candidaturas a nivel subnacional aumenta aún más la inestabilidad y la fragmentación en este nivel, y se suma a la endeblez que ya existe a nivel nacional (Aragón e Incio, 2014).

En este contexto de crónica debilidad institucional tanto a nivel nacional como subnacional, los partidos peruanos carecen de las capacidades o los incentivos para desalentar o disminuir los actos corruptos de sus afiliados o miembros una vez que éstos asumen cargos de confianza.⁷ Mujica *et al.* (2017), citando a Reyna (2010), mencionan un ejemplo típico de estas prácticas en los gobiernos regionales:

Los miembros del partido del caudillo actúan como operadores que vinculan empresas de partidarios o amigos con el gobierno subnacional; así se obtienen licitaciones “amarradas” y el otorgamiento de la buena pro a empresas proveedoras de insumos diversos o a empresas constructoras de algún miembro del partido (Reyna, 2010, p. 192).⁸

Sobre estas capacidades e incentivos, en primer lugar, a estos partidos de corta vida o muy pequeños les faltan cuerpos de evaluación de prácticas éticas de sus miembros. Además, podrían estar menos interesados en sancionar la corrupción de sus afiliados al no esperar sobrevivir en el largo plazo. Por el contrario, quizá por ello estén más dispuestos a priorizar los resultados cortoplacistas al promover candidaturas con potencial de éxito, aun si presentan dudosas credenciales éticas y profesionales. Asimismo, las capacidades de monitoreo o de análisis de los

7 Reyna (2010) elabora un estudio que muestra cómo los caudillos ganadores de las elecciones subnacionales toman control de los cargos gerenciales en las administraciones regionales de Perú, ya que son considerados puestos de confianza.

8 Mujica *et al.* (2017) destacan también la participación de intermediarios en estas operaciones corruptas. Estos enlaces son los que ofrecen el soborno a las autoridades regionales para ganar una licitación.

posibles casos de corrupción de las y los miembros de un partido podrían debilitarse al comprimirse aún más una organización de ese tipo (Della Porta, 2004).

Por otro lado, en contextos como el peruano, donde existe una gran rivalidad entre las élites políticas —que tratan de eliminarse entre sí—, las organizaciones partidarias locales parecen prestarles atención o recursos a sus adversarios, a los que suelen golpear con revocatorias, demandas judiciales o tachas electorales. Las oportunidades de ataque que brindan estas normas demandan el uso de más medios organizacionales o financieros, que bien podrían destinarse al monitoreo y sanción de posibles hechos corruptos entre los propios afiliados. Esta pérdida en la capacidad de vigilancia y penalización podría contribuir a que la corrupción se enquiste como práctica informal entre las y los integrantes de un partido conforme transcurre el tiempo.

De acuerdo con estos argumentos, la corrupción constituye un resultado muy probable en un sistema político como el peruano. No resulta una sorpresa, entonces, que distintos estudios la consideren una práctica extendida y recurrente en ese país (Beesley y Hawkins, 2022; Transparency International, 2013). ¿Pero cabe la posibilidad de que el envejecimiento de los partidos de Perú esté asociado con menos eventos corruptos? Tal vez fortalecería la etiqueta partidaria de al menos algunos partidos, aun en una nación con un sistema crónicamente débil, como la que aquí me ocupa. Este mayor valor quizá haría que las élites de esos partidos cuidaran que por lo menos sus miembros con antecedentes de corruptelas no asumieran candidaturas a cargos o posiciones en la administración gubernamental. Con el tiempo, también afinarían sus capacidades organizacionales para detectar estos casos y evitar que lleguen a cargos en la administración pública. De ser así, los hacedores de política pública podrían esperar que la corrupción menguara sólo con reducir la volatilidad electoral.

Sin embargo, ningún partido en Perú parece estar consolidando alguna etiqueta partidaria que sea valiosa o esté asociada con vínculos programáticos relevantes. Así, la expectativa anterior difícilmente podría sostenerse en un sistema político como el peruano. Dado que las etiquetas partidarias (crónicamente) no acumulan un valor relevante, resulta improbable que los partidos

tengan mayor cuidado por impedir que sus miembros potencialmente corruptos asuman cargos de confianza.

Este ambiente organizacional adverso al castigo a la corrupción al interior de los partidos podría contribuir a que sus miembros adquirieran conocimientos y destrezas sobre cómo perpetrar actos de ese tipo sin ser reportados o detectados. Dado que las administraciones locales o subnacionales suelen estar relativamente sujetas a un menor control por parte de los organismos fiscalizadores o de sanción, como la Contraloría General de la República (CGR) o el Ministerio Público peruanos, este proceso de aprendizaje se sujetaría a menos limitantes y, por lo tanto, se desarrollaría con más libertad. Estos argumentos me llevan a proponer la hipótesis que expondré a continuación.

En contextos de extrema debilidad del sistema de partidos, la edad de los partidos se asocia positivamente con la incidencia de corrupción en las administraciones subnacionales.

Es importante destacar que ésta es una predicción que anticipa una regularidad anómala e inusual. En circunstancias en las cuales el sistema de partidos funcionara con más normalidad, deberíamos esperar el resultado opuesto. Asumiendo que la institucionalización y reputación de los partidos se consolidara o fortaleciera, éstos estarían más interesados en evitar que sus miembros incurrieran en actos de corrupción. Para empezar, podrían evitar que las personas sobre las que pesara esa sospecha candidatearan o asumieran cargos de confianza en la administración pública nacional o regional.

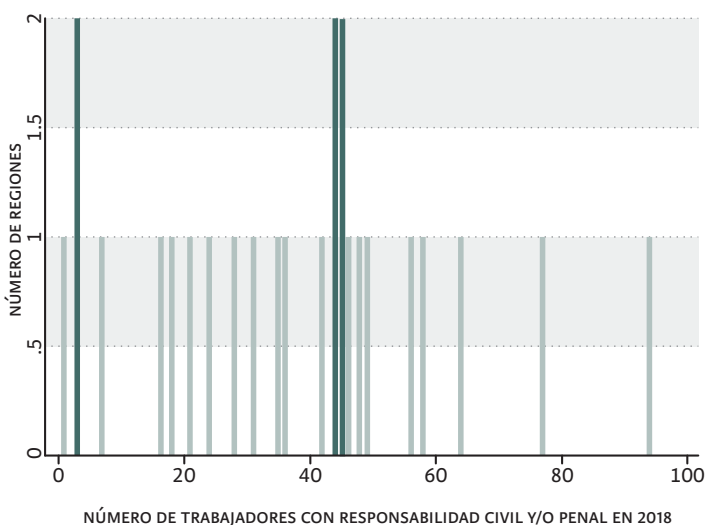
1.1. El Perú subnacional

Evalúo la relación entre hechos corruptos y edad de los partidos tomando en cuenta los niveles de corrupción en los gobiernos subnacionales (regionales) de Perú. Este país presenta el contexto ideal para evaluar la hipótesis del presente capítulo por varias razones. Primero, es conocido que los niveles de fiscalización de corruptelas a nivel regional son ampliamente deficientes (Mujica *et al.*, 2017). Esta situación facilita que la influencia de los partidos tenga más relevancia en el control de este problema,

por lo que analizo si juega un papel importante y si resulta efectiva. Segundo, las características del sistema partidario peruano describen bien las condiciones que validarían la idea central de este trabajo. Tercero, existe una sustancial variación en los niveles de corrupción cuando comparamos las administraciones regionales. La gráfica 1 muestra histogramas de las distribuciones de las diferentes administraciones de las regiones peruanas de acuerdo con el número de trabajadores con responsabilidad civil y/o penal para los años 2018, 2019, 2020 y 2021.⁹ Los datos provienen del Obant. Esta heterogeneidad, sumada a las grandes fluctuaciones en la antigüedad de los partidos en Perú—donde coexisten partidos recientemente formados con unos pocos relativamente viejos, que alcanzan hasta 66 años— garantiza que ambas variables, la dependiente y la independiente, gocen de amplia variabilidad y aseguren resultados más confiables.

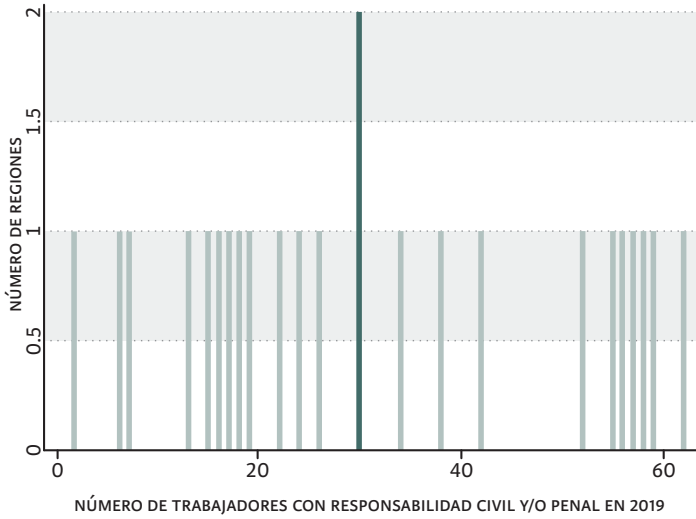
Gráfica 1

Distribución de las regiones peruanas de acuerdo con el número de trabajadores con responsabilidad civil y/o penal (2018-2021)

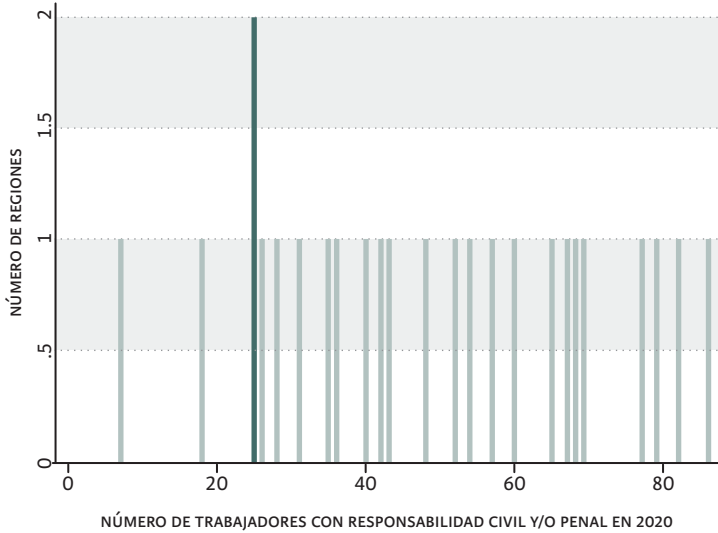


Fuente: Elaboración propia.

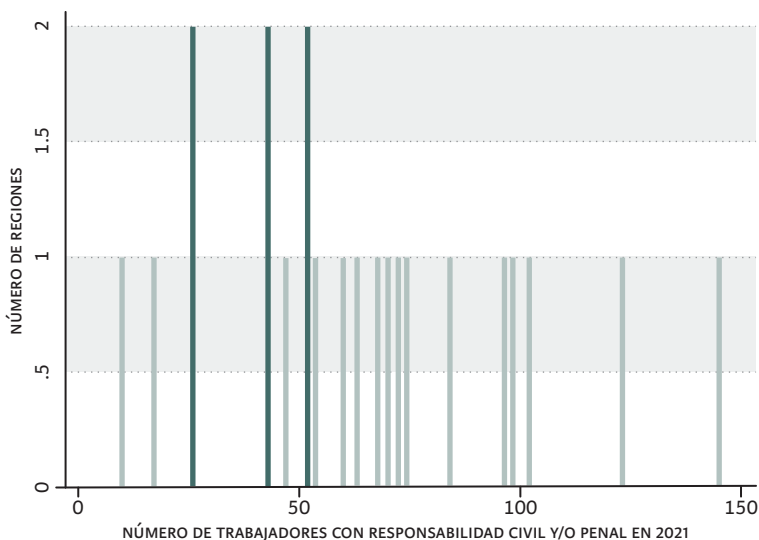
9 El Perú está dividido en 24 regiones, más la provincia constitucional del Callao y la de Lima.



Fuente: Elaboración propia.



Fuente: Elaboración propia.



Fuente: Elaboración propia.

2. Análisis empírico: evolución de la corrupción y la edad de los partidos

Para estudiar la relación entre la edad de los partidos y la corrupción, utilizo modelos multivariados en los que las variables dependientes cuantifican el número de actos corruptos registrados en las administraciones regionales por el Observatorio Nacional Anticorrupción (Obant) peruano. Incluyo la información correspondiente a cuatro años (2018, 2019, 2020 y 2021), expuesta por el Obant mediante un modelo de datos transversales agrupados. Empleo dos medidas distintas para contabilizar los hechos de corrupción perpetrados por altos funcionarios y funcionarias, gran parte de ellos miembros de los partidos que asumen el control de cargos de confianza: 1) número de trabajadores con responsabilidad civil y/o penal; y 2) número de responsabilidades civiles y penales sin sancionar. Éstas identifican directamente la cantidad de burócratas acusados de corrupción. Mientras que la primera variable contabiliza a quienes tienen responsabilidades civiles

o penales, la segunda identifica la cifra de casos en que estas prácticas no fueron castigadas.¹⁰ Así, ambos factores permiten evaluar la relación entre la edad de los partidos y la frecuencia de la corrupción en dos situaciones posibles, vale decir, con o sin sanción.

Considerando que ambas variables representan conteos, usaré el método de máxima verosimilitud con una estimación binomial negativa, debido a que la distribución de las variables dependientes viola los supuestos de normalidad de dos maneras. Primero, los gráficos de densidad muestran que los conteos de Poisson presentan sobredispersión. Segundo, la distribución de los burocratas es discreta y sesgada, los errores no están normalmente distribuidos (Long, 1997). Para corregir estos problemas, utilizo modelos con estimadores binomiales negativos. Adicionalmente, aplico un pronóstico basado en el estimador de mínimos cuadrados ordinarios como una primera prueba de robustez.

La variable independiente clave cuantifica la edad de los partidos que controlan la administración regional medida en años desde su fundación. Tal como mencioné previamente, en un contexto como el peruano deberíamos esperar que el paulatino aprendizaje de cómo ejecutar actos corruptos llevara a la existencia de una relación positiva entre la edad del partido y la frecuencia de la corrupción, problema que transcurre ante la indiferencia o el poco interés de los partidos peruanos por controlarlo.¹¹

Como variables de control, incluyo una dicótoma que identifica a aquellos partidos con representación legislativa en el Congreso Nacional, la cual podría hacer que los incentivos para el cuidado

10 Una limitación relevante de estos datos es que evidentemente no se incluye el número de casos de corrupción no detectados o reportados.

11 Resulta importante destacar que la edad del partido no refleja exactamente la antigüedad promedio de la militancia en él o de sus años acumulados en la administración pública. Lamentablemente, estos datos no se encuentran disponibles. De tener esta información, esta variable podría evaluar con más exactitud el argumento principal de este capítulo. Sin embargo, la edad del partido es la medida más cercana a estos determinantes más precisos. Aunque exista rotación de miembros en el partido (antiguos que lo dejan y nuevos que entran), su tiempo de vida estará asociado a por lo menos un grupo significativo de militantes cuya permanencia aumenta. Además, es posible que las y los miembros beneficiados con cargos públicos sean los más leales y los que permanezcan en el largo plazo.

de la reputación fueran más fuertes y, por lo tanto, redundar en una disminución de los niveles de corrupción. El partido mismo podría interesarse en restringir estas conductas a través de instrucciones a sus burócratas líderes y la implementación de medidas de fiscalización más férreas dentro de él. Adicionalmente, incluyo una variable que cuantifica el producto bruto per cápita. En regiones más ricas, un mayor presupuesto quizá se asocia a mayores niveles de corrupción. Sin embargo, también cabe la posibilidad de que haya más recursos destinados a la fiscalización y participación de ciudadanos en esta última tarea. Adopto una postura agnóstica al respecto e incluyo este indicador para controlar por su efecto neto sobre los niveles de corrupción.

Finalmente, incorporo una variable que indica el progreso de la ejecución presupuestal anual como una medida de calidad burocrática. Espero que mayores avances en la ejecución del presupuesto estén positivamente correlacionados con una mayor calidad burocrática, y consecuentemente, con menor corrupción, toda vez que trabajadores y trabajadoras más capaces tengan menos predisposición a cometer actos corruptos (Shim y Eom, 2008; Rauch y Evans, 2000). Teniendo en cuenta que varios gobiernos regionales en Perú no logran gastar todos los recursos de los que disponen, especialmente los provenientes del canon o impuesto minero (Loayza *et al.*, 2014; Ponce y McClintock, 2014), existe una significativa variedad en las capacidades de las burocracias regionales para ejecutar el gasto (Ahmad y García-Escribano, 2006; Morales Rocha *et al.*, 2020; Ponce y McClintock, 2014). Todos los modelos emplean efectos fijos por región para tomar en cuenta los efectos no observables, considerando el nivel regional.¹² La tabla 1 muestra la estadística descriptiva de las variables usadas en el análisis empírico.¹³

12 Adicionalmente, todos los modelos de la tabla 2 emplean errores estándar robustos.

13 El apéndice 1 muestra la descripción y las fuentes de las variables utilizadas en el análisis. Debido a la gran cantidad de movimientos y grupos políticos locales y regionales que compiten en elecciones de ese tipo para los que no se dispone de datos, no fue posible considerar todas las variables teorizadas

Tabla 1
Estadística descriptiva de las variables

Variables	Media	Desviación estándar	Mínimo	Máximo
Trabajadores con responsabilidad civil y/o penal	45.11	27.28	1	145
Responsabilidades civiles y penales sin sancionar	9.67	5.07	1	27
Edad del partido	17.96	18.02	0	66
Representación en el Congreso Nacional	0.33	0.47	0	1
Producto bruto per cápita	45.11	27.28	1	145
Avance de ejecución presupuestal anual	11.76	10.68	1	53

Fuente: Elaboración propia.

por Della Porta (2004) como variables de control, tales como el número de miembros, la identificación partidaria y los cambios en las prácticas clientelares tras la asunción de cargos. Hago saber al lector que esto podría crear un sesgo en las estimaciones. Sin embargo, considero que éste no debería ser grande considerando la generalizada debilidad de los partidos a nivel local. Finalmente, este estudio no pretende descalificar otras explicaciones de la corrupción existentes en la literatura sobre el tema; solamente apunta a ofrecer una interpretación adicional.

Tabla 2

Relación entre la corrupción y la antigüedad del partido

Variables dependientes	Trabajadores con responsabilidad civil y penal	Trabajadores con responsabilidad civil y penal	Trabajadores con responsabilidad civil y penal
Tipo de modelo	Binomial negativo	Binomial negativo	MCO
	Modelo 1	Modelo 2	Modelo 3
Edad del partido	0.18***	0.20***	9.79***
	(0.04)	(0.05)	(2.60)
Representación en el Congreso Nacional		-0.71	-31.83
		(0.72)	(30.52)
Producto bruto per cápita		-0.0001	-0.002
		(0.0001)	(0.002)
Avance de ejecución presupuestal anual		-0.01	-0.51
		(0.01)	(0.57)
Constante	1.61**	2.99**	-9.46
	(0.69)	(1.22)	(60.40)
Efectos fijos por región	Sí	Sí	Sí
Observaciones	93	91	91
R-squared			0.53
Log pseudolikelihood	-407.12	-396.85	

* Estadísticamente significativo al 10%.

** Estadísticamente significativo al 5%.

*** Estadísticamente significativo al 1%.

Fuente: Elaboración propia.

	Responsabilidades civiles y penales sin sancionar	Responsabilidades civiles y penales sin sancionar	Responsabilidades civiles y penales sin sancionar
	Binomial negativo	Binomial negativo	MCO
	Modelo 4	Modelo 5	Modelo 6
	0.18***	0.17***	1.72***
	(0.04)	(0.05)	(0.58)
		-0.39	-6.71
		(0.48)	(5.12)
		-4.95e-05	-0.0003
		(0.00003)	(0.0004)
		0.01	0.02
		(0.01)	(0.10)
	-0.47	-0.51	-13.54
	(0.49)	(0.72)	(8.43)
	Sí	Sí	Sí
	96	94	94
			0.50
	-249.54	-243.36	

2.1. Resultados

La tabla 2 despliega los resultados de las estimaciones a través de seis modelos. Mientras que los tres primeros emplean como variable dependiente el número de trabajadores con responsabilidad civil y/o penal, los siguientes tres utilizan el número de casos con responsabilidades civiles y penales sin sancionar. En cada grupo (de tres modelos), los dos primeros modelos recurren al estimador binomial negativo y el tercero al de mínimos cuadrados ordinarios como una primera prueba de robustez. Como segunda prueba, el primero de los modelos que usa el estimador binomial negativo no incluye las variables de control especificadas en la subsección previa.

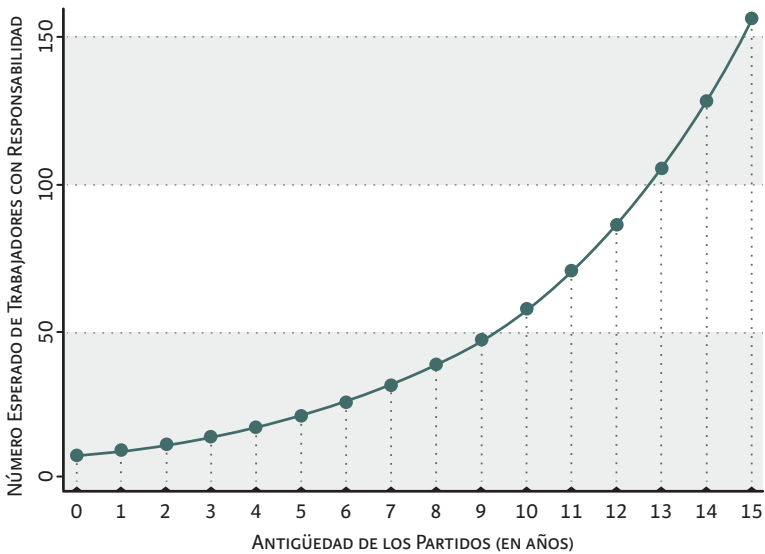
Los resultados muestran consistentemente que en Perú la frecuencia de la corrupción se asocia positivamente a la edad de los partidos, lo cual sugiere que éstos, conforme envejecen, no parecen tomar medidas efectivas para controlar las prácticas corruptas en las administraciones que tienen a su cargo. Más bien, entre las y los funcionarios parece existir un proceso de aprendizaje sobre cómo perpetrar los actos de corrupción. Como hay pocas expectativas sobre la supervivencia de un partido en un sistema político altamente volátil, poco ideológico y programático, esta conclusión se corresponde con el contexto. Los partidos no se esfuerzan en subsanar el problema debido al bajo beneficio que esto les trae (caída en la reputación de una etiqueta que desaparecerá pronto) y a los costos que les acarrea, como el monitoreo y la destitución de sus burócratas por otros más calificados. Los modelos también revelan que ninguna otra variable (de control) resulta estadísticamente significativa, lo que subraya la importancia explicativa de la variable que mide la antigüedad de los partidos peruanos.

Para perfilar una idea más precisa de la magnitud de los efectos de los cambios en la edad de los partidos peruanos sobre la frecuencia esperada de los eventos de corrupción, muestro en las gráficas 2 y 3 el número esperado de estos últimos conforme varía la edad de los partidos. Mientras que la gráfica 2 muestra cómo se modifica la variable que cuantifica el número esperado

de trabajadores con responsabilidad civil y/o penal, la gráfica 3 lo hace con la variable que calcula las responsabilidades civiles y penales sin sancionar. La gráfica 2 anticipa que los burócratas con responsabilidad civil y/o penal pueden aumentar hasta alcanzar aproximadamente 50 por año en aquellas administraciones regionales lideradas por partidos con nueve años de antigüedad. De igual manera, el número esperado de responsabilidades sin castigar asciende a aproximadamente 10 eventos cuando los partidos cuentan con nueve años de antigüedad (ver gráfica 3). Sin embargo, podría subir hasta 60 si el partido alcanzara los 20 años. Estos datos sugieren que el efecto no es sólo estadísticamente significativo, sino también de relevancia en su magnitud.

Gráfica 2

Número esperado de trabajadores con responsabilidad civil y/o penal conforme aumenta la antigüedad de los partidos¹⁴

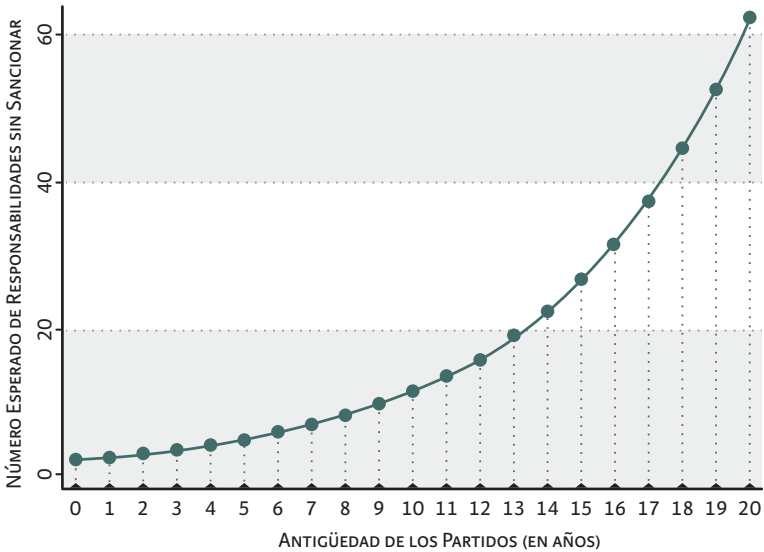


Fuente: Elaboración propia.

14 Los cálculos de los valores esperados en la gráfica 1 se basan en las estimaciones del Modelo 2 de la tabla 2.

Gráfica 3

Número esperado de responsabilidades civiles y penales sin sancionar conforme aumenta la antigüedad de los partidos¹⁵



Fuente: Elaboración propia.

Como prueba de robustez adicional, estimo modelos en los que empleo datos panel con un estimador binomial negativo. Los modelos del apéndice 2 presentan los resultados de estas estimaciones para cada una de las variables dependientes usadas en este estudio. Esos resultados confirman los que reporto en la tabla 2.

Conclusiones

Este capítulo encuentra evidencia adicional que apoya la idea de una extrema debilidad de los partidos políticos peruanos. También muestra que esta situación no se está corrigiendo por sí misma conforme transcurre el tiempo. A los partidos peruanos no

15 Los cálculos de los valores esperados en la gráfica 2 se basan en las estimaciones del Modelo 6 de la tabla 2.

parece importarles subsanar la corrupción entre sus miembros que asumen cargos de confianza, una vez que estas organizaciones toman control de las administraciones regionales. De acuerdo con Ponce (2023a), la endeblez partidaria ha resultado crucial para explicar la creciente inestabilidad política del mencionado país durante la última década, caracterizada por golpes de Estado, o intentos de ellos, y varias vacancias presidenciales. Uno de los mecanismos causales que Ponce (2023a) propone es la incapacidad y/o el desinterés de los partidos en controlar la corrupción. El presente trabajo reporta evidencia que apoya sustancialmente el alcance de esta idea. Dado que los partidos no esperan tener una larga vida y sus etiquetas no tienen gran valor, sus estructuras no cuidan que sus afiliados y afiliadas sigan normas de ética profesional cuando obtienen puestos en la burocracia estatal. El resultado es que la corrupción se da de manera cada vez más recurrente entre las y los políticos y burócratas conforme los partidos envejecen, y tal prevalencia debilita aún más al sistema partidario. Los datos obtenidos también sugieren que las y los trabajadores en los gobiernos regionales parecen acostumbrarse a practicar la corrupción, probablemente como resultado de un aprendizaje previo.

Futuras investigaciones podrían confirmar si la asociación positiva entre corrupción de funcionarios y políticos y edad de los partidos se encuentra también en otros sistemas de partidos débiles, volátiles y no programáticos, y con gran hostilidad entre las élites que los conforman. Quimpo (2007) argumenta que el filipino, también caracterizado por no ser programático ni institucionalizado, también está relacionado con altos niveles de prácticas corruptas. Estudios adicionales podrían brindar información no sólo sobre el alcance del problema, sino también sobre sus mecanismos causales. El sistema de partidos peruano no es el único en presentar estas características en América Latina, una región poblada de presidencialismos que generalmente terminan siendo perjudiciales para la fortaleza de los partidos (Ponce, 2023c) y, por consiguiente, para la salud de las democracias latinoamericanas, muy probablemente.

El sistema de partidos de Perú parece hallarse en descomposición y su estado le acarrea consecuencias negativas a la economía

y a la moral y bienestar de sus ciudadanos. Conforme la inestabilidad política se ha incrementado, la inversión privada y las tasas de crecimiento económico han retrocedido hasta llegar a una recesión en 2023. Futuras investigaciones que utilicen series de tiempo podrían evaluar el rol de la debilidad partidaria y sus efectos sobre los niveles de inversión privada y las tasas de crecimiento económico, así como dar luz sobre lo inmensamente costoso de contar con partidos muy débiles y las dificultades que ello le ha creado al mencionado país para alcanzar el desarrollo, especialmente si poco o nada interesa el control de la corrupción. Son necesarias y urgentes reformas institucionales para fortalecer a los partidos peruanos.

Bibliografía

- Aguirre Tucto, G. S. (2022). *La corrupción en la democracia y la discriminación en las instituciones públicas del Perú. Periodo 2010-2020* [tesis doctoral]. Centro de Altos Estudios Nacionales.
- Ahmad, E. y García-Escribano, M. (2006). Fiscal decentralization and public subnational financial management in Peru. *IMF Working Paper No. 06/120*. <https://ssrn.com/abstract=910685>
- Alemán, E., Ponce, A. F. y Sagarzazu, I. (2011). Legislative parties in volatile, nonprogrammatic party systems: The Peruvian case in comparative perspective. *Latin American Politics and Society*, 53(3), 57-81.
- Aragón, J. e Incio, J. L. (2014). La reelección de autoridades regionales y municipales en el Perú. *Revista Argumentos*, 8(5), 95-120.
- Beesley, C. y Hawkins, D. (2022). Corruption, institutional trust and political engagement in Peru. *World Development*, 151. <https://doi.org/10.1016/j.worlddev.2021.105743>

- Bermúdez-Tapia, M. (2021). Políticas públicas, pandemia y corrupción: el caso “Vacunagate” en Perú. *Revista Direitos Sociais e Políticas Públicas*, 9(1), 984-1008.
- Bland, G. (2014). Measuring subnational government corruption in the developing world. A vulnerability-assessment framework. *Public Integrity*, 16(3), 265-284.
- Buleje Buleje, P. R. (2023). La otra pandemia en el Perú: la corrupción y su impacto en la democracia. *Revista de Ciencia e Investigación en Defensa*, 4(2), 118-151.
- Carrión, J. F. (2022). Peru. Will democracy outlast political dysfunction? En H. F. Kline y C. J. Wade (Eds.), *Latin American politics and development* (pp. 201-222). Routledge.
- Castedo, A. (2020, 10 de noviembre). Martín Vizcarra: qué es el “Club de la construcción”, el escándalo de presunta corrupción que le costó la Presidencia al ex mandatario peruano. *BBC News*. <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-54896219>
- Chanjan Documet, R., Solis Curi, E. y Puchuri Torres, F. C. (2018). *Sistema de justicia, delitos de corrupción y lavado de activos*. Instituto de Democracia y Derechos Humanos-Pontificia Universidad Católica del Perú; National Endowment for Democracy. <https://repositorio.pucp.edu.pe/index/bitstream/handle/123456789/133848/Sistema%20de%20justicia%2c%20delitos%20web.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- Coppedge, M. (1998). The dynamic diversity of Latin American party systems. *Party Politics*, 4(4), 547-568.
- Della Porta, D. (2004). Political parties and corruption: Ten hypotheses on five vicious circles. *Crime, Law & Social Change*, 42, 35-60.

- Equipo Anticorrupción IDEHPUCP. (2020, 22 de diciembre). *Martín Vizcarra y el Club de la Construcción: un recuento a las investigaciones en su contra*. Instituto de Democracia y Derechos Humanos. <https://idehpucp.pucp.edu.pe/boletin-eventos/martin-vizcarra-y-el-club-de-la-construccion-un-recuento-a-las-investigaciones-en-su-contra-23448/>
- Holland, A. e Incio, J. (2019). Imperfect recall: The politics of subnational office removals. *Comparative Political Studies*, 52(5), 777-805.
- Huntington, S. P. (1968). *Political order in changing society*. Yale University Press.
- Jones, M. P. (2005). *The role of parties and party systems in the policymaking process* [ponencia]. Inter-American Development Bank Workshop on State Reform, Public Policies and Policymaking Processes, Washington, D.C.
- Karlström, K. (2014). *Decentralization, corruption and the role of democracy*. University of Gothenburg. https://gupea.ub.gu.se/bitstream/handle/2077/40204/gupea_2077_40204_1.pdf?sequence=1&isAllowed=y
- Levitsky, S. y Zavaleta, M. (2016). Why no party-building in Peru? En S. Levitsky, J. Loxton, B. Van Dyck y J. Domínguez (Eds.), *Challenges of party-building in Latin America* (pp. 412-439). Cambridge University Press.
- Loayza, N. V., Rigolini, J. y Calvo-González, O. (2014). More than you can handle: Decentralization and spending ability of Peruvian municipalities. *Economics and Politics*, 26(1), 56-78.
- Long, S. (1997). *Regression models for categorical and limited dependent variables*. Sage.

- Mainwaring, S. y Scully, T. (1995). Introduction: Party systems in Latin America. En S. Mainwaring y T. Scully (Eds.), *Building democratic institutions* (pp. 1-34). Stanford University Press.
- Morales Rocha, J. L., Coyla Zela, M. A., Vargas Torres, N. I., Ramos Rojas, J. T., Quispe Mamani, D. y Huanca Frías, J. O. (2020). Level of budget execution according to the professional profile of regional governors applying machine learning models. *International Journal of Advanced Computer Science and Applications*, 11(11), 302-309.
- Mujica, J., Melgar, S. y Zevallos, N. (2017). Corrupción en gobiernos subnacionales en el Perú. Un estudio desde el enfoque de la oportunidad delictiva. *Elecciones*, 16(17), 45-76.
- Muñoz, P. (2021). Latin America erupts. Peru goes populist. *Journal of Democracy*, 32(3), 48-62.
- Payne, M., Zovatto, D., Carrillo-Flórez, F. y Allamand, A. (2002). *Democracies in development: Politics and reform in Latin America*. Inter-American Development Bank.
- Ponce, A. (2016). Strong presidents, weak parties, and agenda control: Lawmaking in democratic Peru. En E. Alemán y G. Tsebelis (Eds.), *Legislative institutions and lawmaking in Latin America* (pp. 175-198). Oxford University Press.
- Ponce, A. (2023a). ¿A qué candidato elimino? El uso de las tachas electorales en las elecciones subnacionales peruanas. *Política y Gobierno*, 30(2), 1-23.
- Ponce, A. (2023b). Inestabilidad política, deterioro institucional y debilidad del sistema de partidos. Lecciones del caos peruano. *Política y Gobierno*, 30(2).
- Ponce, A. (2023c). Unpacking the effects of presidentialism on party strength: The role of legislative constraints [ponencia].

Conferencia Anual del International Political Science Association, Buenos Aires, Argentina.

Ponce, A. y McClintock, C. (2014). The explosive combination of inefficient local bureaucracies and mining production: Evidence from localized societal protests in Peru. *Latin American Politics and Society*, 56(3), 118-140.

Pozo Tinoco, J. M. (2020). La experiencia democrática y el sistema político peruano (1980-2020). *Revista del Instituto Seminario de Historia Rural Andina*, 5, 43-66.

Quimpo, N. G. (2007). The Philippines: Political parties and corruption. *Southeast Asian Affairs*, 277-294.

Rauch, J. y Evans, P. (2000). Bureaucratic structure and bureaucratic performance in less developed countries. *Journal of Public Economics*, 75(1), 49-71.

Reyna, G. (2010). Cultura política y gobernabilidad en un espacio local. En G. Portocarrero, V. Vich y J. C. Ubilluz (Eds.), *Cultura política en el Perú: Tradición autoritaria y democratización anómica* (pp. 185-207). Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú.

Roberts, K. y Wibbels, E. (1999). Party systems and electoral volatility in Latin America: A test of economic, institutional, and structural explanations. *American Political Science Review*, 93(3), 575-590.

Rosas, G. (2005). The ideological organization of Latin American legislative parties: An empirical analysis of elite policy preferences. *Comparative Political Studies*, 38(7), 824-849.

Seifert Bonifaz, M. (2014). *Colapso de los partidos nacionales y auge de los partidos regionales. Las elecciones municipales 2002-2010*. Escuela de Gobierno y Políticas Públicas-PUCP.

- Selzler, K. (2021). How democratic is democracy? A history of political corruption in Peru. *Graduate Review*, 1(1). <https://openspaces.unk.edu/grad-review/vol1/iss1/16>
- Shim, D. C. y Eom, T. H. (2008). E-Government and anti-corruption: Empirical analysis of international data. *International Journal of Public Administration*, 31(3), 298-316. DOI: 10.1080/01900690701590553
- Shrestha, K., Martinez Vazquez, J. y Hankla, C. (2023). Political decentralization and corruption: Exploring the conditional role of parties. *Economics & Politics*, 35, 411-439.
- Transparency International. (2013). *Transparency international global corruption barometer*. <https://www.transparency.org/gcb2013>
- Vergara, A. y Watanabe, A. (2016). Peru since Fujimori. Delegative democracy revisited. *Journal of Democracy*, 27(3), 148-157.
- Vergara, A. y Watanabe, A. (2019). Presidents without roots: Understanding the Peruvian paradox. *Latin American Perspectives*, 46(5), 25-43. <https://doi.org/10.1177/0094582X19854097>
- Yadav, V. (2011). *Political parties, business groups, and corruption in developing countries*. Oxford University Press.
- Zavaleta, M. (2014). *Coaliciones de independientes. Las reglas no escritas de la política electoral*. Instituto de Estudios Peruanos.

Apéndice 1

Descripción de las variables

Variables	Descripción	Fuente
Personas trabajadoras con responsabilidad civil y/o penal	Cantidad de las y los funcionarios y servidores públicos con responsabilidad civil o penal identificada en informes de control posterior emitidos por el Sistema Nacional de Control	Observatorio Nacional Anticorrupción (Obant) https://observatorioanticorrupcion.contraloria.gob.pe/indicadoresdecorrpcion/index.html
Responsabilidades civiles y penales sin sancionar	Número de recomendaciones de inicio de acciones legales en estado “no implementada” y “pendiente”	Observatorio Nacional Anticorrupción (Obant) https://observatorioanticorrupcion.contraloria.gob.pe/indicadoresdecorrpcion/index.html
Edad del partido	Edad del partido en número de años	Observatorio para la Gobernabilidad https://infogob.jne.gob.pe/Partido
Representación en el Congreso Nacional	Variable dicotómica (1 = si el partido en control del gobierno regional tiene representación en el Congreso Nacional; 0 = si es de otro modo)	Congreso de la República del Perú https://www.congreso.gob.pe/

Continúa...

Variables	Descripción	Fuente
Producto bruto per cápita	Producto bruto per cápita	Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI). Sistema de Información Regional para la Toma de Decisiones https://systems.inei.gov.pe/SIRTOD/app/consulta
Avance de ejecución presupuestal anual	Porcentaje de avance	Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI). Sistema de Información Regional para la Toma de Decisiones https://systems.inei.gov.pe/SIRTOD/app/consulta

Fuente: Elaboración propia.

Apéndice 2

Relación entre la corrupción y la antigüedad del partido

Variables dependientes	Trabajadores con responsabilidad civil y penal	Responsabilidades civiles y penales sin sancionar
Tipo de modelo	Binomial negativo (Panel)	Binomial negativo (Panel)
	Modelo 1	Modelo 2
Edad del partido	0.21*** (0.05)	0.17*** (0.04)
Representación en el Congreso Nacional	-0.38 (0.55)	-0.38 (0.42)
Producto bruto interno per cápita	-8.95e-05* (5.30e-05)	-5.08e-05 (4.14e-05)

Continúa...

Variables dependientes	Trabajadores con responsabilidad civil y penal	Responsabilidades civiles y penales sin sancionar
Avance de ejecución presupuestal anual	-0.001 (0.01)	0.01 (0.01)
Constante	-0.34 (1.17)	1.41 (1.53)
Efectos fijos por región	Sí	Sí
Observaciones	91	94
R-squared		
Log pseudolikelihood	-387.82	-243.69

* Estadísticamente significativo al 10%.

** Estadísticamente significativo al 5%.

*** Estadísticamente significativo al 1%.

Fuente: Elaboración propia.



II

II

Introducción	47
1. Colombia: vida política en clave violenta	49
2. La política contemporánea en Colombia como construcción y eliminación del enemigo	61
Conclusiones	71
Bibliografía	73

Reflexiones sobre la violencia en Colombia, la paz y la construcción de la democracia

Nohora Niño Vega*

Introducción

Colombia ha atravesado 60 años de conflicto armado y varios procesos e intentos de negociaciones de paz para finalizar este periodo violento. Esta historia hace pensar en las formas en que el Estado, la democracia y la ciudadanía se constituyen como tales en medio de la confrontación. Muchos han sido los estudios sobre la violencia política y social que ha vivido ese país, los cuales se han centrado en varios de sus aspectos: entender sus causas (Camacho Guizado, 1991b; Guzmán *et al.*, 1962), revisar el papel del Estado en su acentuación y prolongación (González González, 2014; Oquist, 1978; Pécaut, 1995), las reactualizaciones de los procesos violentos pasados vistos en las dinámicas conflictivas presentes (Camacho Guizado, 1991b; Pécaut, 1997), la caracterización del tipo de conflicto (Pizarro Leongómez, 2004), la penetración del narcotráfico dentro del ciclo de la violencia (Camacho Guizado, 1991c; Henderson, 2012; Uprimny, 1994) y la dinámica del paramilitarismo (Centro Nacional de Memoria Histórica [CNMH], 2015; Koessler, 2015; Zelik, 2015).

Estos trabajos se han enfocado en los aspectos políticos y sociológicos, observando la interacción entre diversos actores, tiempos

* Investigadora por México-Conahcyt adscrita a El Colegio de Sonora. Correo electrónico: nohoranio@gmail.com

y espacios para dar cuenta del inicio, desarrollo y continuidad de la violencia. Sin embargo, el interrogante sobre la pervivencia de un sistema político estable bajo este contexto es y ha sido una de las cuestiones relevantes en Colombia. Así, Camacho y Guzmán (1989) expresaron que, entendiendo la democracia en el sentido simple de un orden que permite derechos políticos y civiles, así como votaciones para elegir representantes, ésta se ha mantenido, pero no ha ocurrido lo mismo con el proceso de democratización, es decir, la “expresión de las gestiones sociales, individuales o colectivas, que propenden por alcanzar y desarrollar metas como la igualdad, la libertad, la diferencia y, particularmente, la expresión de contradicciones sociales, sin que la aniquilación física del contendor sea un mecanismo de solución” (p. 66). Bajo su perspectiva, se pueden encontrar signos violentos no sólo en las dinámicas de confrontación de los actores en disputa, sino también en distintos ámbitos sociales. Con ello, los autores aluden a la importancia del fortalecimiento del Estado como garante de los procesos democratizadores y también de robustecer la sociedad en la que se ha desplegado la lógica de relaciones a través de la violencia.

La negociación más reciente entre la guerrilla más vieja del continente, las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia-Ejército Popular (FARC-EP), y el gobierno de Juan Manuel Santos (2014-2018) se convirtió en un hito y una esperanza para imaginar el cierre de esta historia. Estos diálogos en medio del conflicto significaron un cambio en el comportamiento del homicidio, que variaba en función de los acuerdos, decisiones bilaterales y unilaterales respecto a los actos armados (Peñalosa Otero, 2017), con reducciones del 40% en confrontaciones como las que se vieron entre 2013 y 2014, según destacó la Fundación para la Paz y la Reconciliación (2015). Sin embargo, este proceso enfrentó una férrea oposición encabezada por el expresidente Álvaro Uribe, quien calificó a Santos como el traidor de la Política de Seguridad Democrática que él había instaurado durante sus dos mandatos anteriores, caracterizada por conseguir la paz a través del sometimiento armado de las guerrillas.

El acuerdo logrado entre las partes se sometió a la refrendación popular para obtener legitimidad democrática. Sin embargo, los resultados del plebiscito no fueron los deseados: el 2 de

octubre de 2016, el voto desaprobatario al Acuerdo de Paz ganó con un 50.2% sobre el aprobatorio, que alcanzó el 49.2% y una participación de tan sólo el 37% (Misión Observatorio Electoral, 2016). Frente a lo anterior, el Gobierno tuvo que encontrar un mecanismo que permitiera su aval sin someterlo nuevamente a la voluntad ciudadana. Ello se realizó a través del Congreso de la República, donde el pacto obtuvo 205 votos a favor, 0 en contra, y 63 congresistas rechazaron el acuerdo o se abstuvieron de votar (Guerrero Guevara, 2016). Los resultados plebiscitarios dejaron abierta la pregunta respecto a una sociedad polarizada en los últimos años, producto de una agudización reciente de la idea del enemigo al que hay que eliminar, y con dificultades para entender la posibilidad del disenso sin violencia de por medio.

El presente texto tiene como fin mostrar de qué manera, a lo largo del conflicto armado interno, se ha definido y mantenido un discurso dominante que silencia de manera permanente las voces disidentes que han buscado plantear otros proyectos de país. Asimismo, señala cómo este relato que ha imperado en el orden político colombiano también ha definido las formas en que se construye una comunidad en la cotidianidad, en la cual el antagonismo se profundiza. Para tal fin, este trabajo hace uso de fuentes documentales académicas y periodísticas, así como de datos retomados del Latinobarómetro, con el objetivo de fundamentar los argumentos aquí expuestos.

1. Colombia: vida política en clave violenta

En Colombia se ha vivido un conflicto armado de larga duración. Durante más de 60 años, el país ha transitado por diversas expresiones de violencia que se han vislumbrado temporalmente como un *continuum*, dado que han sido muy pocos los tiempos pacíficos. Para Gutiérrez (2020), este hecho histórico puede dividirse en dos ciclos de guerra civil: el primero de ellos es lo que conocemos como la Violencia con mayúscula, durante la cual el enfrentamiento entre gobiernos conservadores y guerrillas liberales fue el principal protagonista y que puede datarse entre

los años finales de los cuarenta y comienzos de los sesenta del siglo XX (Gutiérrez Sanín, 2015). Una guerra que se cerró con la formación del Frente Nacional durante el periodo 1958-1974, desarrollado como tregua de ambos partidos para sacar del poder al general Gustavo Rojas Pinilla luego de su golpe militar. En esta etapa se registró la muerte de 180,000 personas en un país de 13 millones de habitantes (Gómez Buendía, 2003, p. 22).

Para Bejarano y Segura Bonett (1996), el pacto del Frente Nacional ayudó a la restauración de la institucionalidad democrática y constituyó un esfuerzo por la reconstrucción estatal. Sin embargo, este fortalecimiento fue selectivo y favoreció áreas como el aparato militar y, con ello, su capacidad coercitiva, buscando responder al conflicto contra los grupos heredados de la Violencia y las crecientes guerrillas. Al mismo tiempo se abandonó la protección de la ciudadanía, lo que produjo una crisis de seguridad y justicia a largo plazo, con un Estado que asumió un carácter autoritario y una sociedad sin mecanismos civiles de resolución de sus conflictos. Además, como lo plantea Gutiérrez (2015), el Frente Nacional devino en “monstruo de dos cabezas”, manteniendo el sistema político colombiano cerrado, al tiempo que, como señalé anteriormente, desarrolló un arsenal de acciones para debilitar a las agrupaciones guerrilleras que estaban gestándose en contra de él. Asimismo, señala Archila (1997), si bien el Frente no había producido los problemas de desigualdad y exclusión, tampoco contribuyó a disminuirlos. En este sentido, durante su mandato se amplió la brecha entre el Estado y los dos partidos en el poder en relación con los actores sociales —movimiento estudiantil y obrero, entre otros—.

El segundo ciclo de la violencia en Colombia es lo que Gutiérrez Sanín llama la *guerra contrainsurgente*, con tres actores fundamentales: las guerrillas, el Gobierno y los paramilitares. Los grupos guerrilleros fueron conformados por antiguos combatientes de la Violencia, pero su organización tuvo un carácter menos localista y más conectado con la lucha global de la Guerra Fría. Es la guerra que ha marcado el pasado y el presente de muchas personas de nuestra generación. El citado estudioso señala que esta etapa se conforma por dos momentos. El primero fue el surgimiento de las guerrillas de los sesenta de inspiración marxista, las cuales

fueron rápidamente marginadas. El segundo se dio a finales de los setenta, siendo ése —para el autor— el punto de inflexión del surgimiento de un estado de guerra civil prolongado. Gutiérrez Sanín señala que sus intentos por esclarecer la especificidad de la guerra colombiana dejan de lado propuestas de comprensión como la doctrina de seguridad nacional o la introducción de la agenda neoliberal, puesto que esos procesos también se iniciaron en otros países latinoamericanos, con resultados distintos.

El autor se enfoca en rescatar elementos de los orígenes, persistencia e interacciones del conflicto armado. En cuanto al primero, refiere a las herencias de la Violencia: desigualdad agraria, exclusión del campesinado, dinámicas centrífugas y bloqueadoras dentro del sistema político, y reapertura de la provisión de seguridad privada. Respecto a la persistencia, plantea el narcotráfico, los patrones de violencia de la guerrilla contra los civiles, la masiva provisión privada de la seguridad y la articulación de ésta con orientaciones estratégicas nacionales, y la densa articulación entre actores legales e ilegales dentro del sistema político (Gutiérrez Sanín, 2015, p. 523). Los legados de la Violencia se tradujeron poco a poco en odio y venganza, y en la disposición del campesinado a apoyar a las resistencias armadas contra el Estado, tanto por su exclusión del diálogo político como por esta herencia. El tema agrario también ocupó un lugar central, ya que la expansión de los terratenientes utilizó estrategias de fuerza y manipulación política y jurídica, un proceso que a lo largo del siglo XX se relacionó con la economía del café, la ganadería y la coca. Por la distribución geográfica de la violencia en el país, el mismo estudio postula que los conflictos obedecieron en un primer momento a la lógica institucional de la ausencia del Estado y en un segundo a la forma en que éste adquirió su presencia (p. 529).

Ahora bien, como señala el autor, la persistencia del conflicto contó por un lado con la influencia del narcotráfico, que ya tenía presencia en el país en los años setenta, gracias a la bonanza marimbera, y a que se afianzó en los ochenta con la conversión de Colombia en uno de los países líderes de ese mercado ilegal. La periferia, que crecía en razón de la economía de la coca, también se mantenía al margen del Estado de derecho y fue creando un “campesinado ilegal” que no tenía vías de comunicación

y relación con el Estado (Gutiérrez Sanín, 2015; Pecáut, 1997). Asimismo, la incorporación de las FARC-EP al comercio de la coca como vía de financiación tuvo implicaciones importantes para su supervivencia y expansión.

A propósito de estas vinculaciones, Pecáut (1997) afirma que la violencia política —en la cual la guerrilla fue clave— se correspondía con otras, como las desarrolladas por el narcotráfico. La vinculación de guerrilleros y narcotraficantes dentro del mercado de la amapola hacía que los primeros dejaran de ser sólo un actor político y, de igual manera, cuando los segundos se enfrentaban al Estado y extendían sus tentáculos también podía reconocérseles como actores políticos. En este sentido, dice el autor, se empezó a observar una violencia generalizada conformada por distintas manifestaciones violentas que tenían resonancia unas con otras.

Durante esta época también hubo una gran expansión de las guerrillas de las FARC-EP y el Ejército de Liberación Nacional (ELN) no sólo en las zonas rurales, sino también en las urbanas. González (2004) señala que el discurso que se ha construido en Colombia sobre los actores del conflicto, especialmente en el ámbito de las ciudades, ha definido a las personas guerrilleras como meras delincuentes, debido a su incorporación al negocio del narcotráfico y las prácticas extorsivas y de secuestro que asolaron directamente a las clases medias y altas del país. Estos actos llevaron a considerar que la acción política y militar de éstas se había desdibujado en sus fundamentos y a su vez esta postura, tanto en el discurso oficial como en la ciudadanía urbana, ha producido serios obstáculos para apoyar los intentos de diálogos y acuerdos acontecidos a lo largo de todos estos años de conflicto.

Por otro lado, tanto Pécaut (2001) como Gutiérrez Sanín (2015) llaman la atención sobre el hecho de que el origen del paramilitarismo no puede desvincularse del narcotráfico, puesto que, en los años ochenta, la creación de Muerte a Secuestradores (MAS) fue una reacción al rapto de un familiar de un narco a manos de la guerrilla del Movimiento 19 de Abril (M-19). Los narcotraficantes, en tanto actores en el marco de la ilegalidad, no podían demandar seguridad estatal, así que la buscaron en los elementos privados. Por esta razón, apunta el segundo estudioso citado, actores del sistema político fortalecieron el paramilitarismo buscando la

contrainsurgencia, la protección personal u obstaculizar a los rivales a través de la perpetración del terror. Así pues, el narcotráfico, como señala Pécaut (2001), produjo un impacto en las instituciones del Estado, favoreció el fortalecimiento de las guerrillas y la autonomía de las FARC-EP, que crecieron en cuanto a lo militar y se desvincularon aún más de sus bases comunales, al mismo tiempo que aumentó el uso de las fuerzas privadas de seguridad y la deriva paramilitar de éstas.

Estas dinámicas violentas dejan al descubierto que el Estado no ha conseguido el monopolio de la fuerza y tampoco ha sido el actor fundamental capaz de resolver los conflictos de la sociedad. Los diferentes intentos de pacificación mediante negociaciones, incluso la misma proclamación de la Constitución de 1991, no lograron impedir del todo el avance de la violencia. El tan cuestionado proceso de Justicia y Paz, desarrollado en el 2005 entre los grupos de Autodefensas Unidas de Colombia (AUC) y el gobierno de Álvaro Uribe, dejó más interrogantes que soluciones frente a la incansable lucha de las víctimas por el acceso a la verdad, la justicia y la reparación.¹

Respecto de este contexto violento que ha acompañado la vida democrática en Colombia, Gómez Buendía (2003) señala ocho puntos clave para leer la conformación de las élites y el curso del conflicto armado en ese país. Por un lado, señala la falta de perspectiva de los estratos altos, que vieron la violencia como un asunto lejano de campesinos sectarios. Cuando este problema tocó el sistema político, se dieron respuestas débiles y cortoplacistas, sin una voluntad seria de buscar una salida pacífica sostenible. Estas estrategias cambiaban cada cuatro años, por lo que carecían de algún tipo de continuidad, lo que llevó a que la apuesta por la paz nunca se tornara en una política de Estado.

Asimismo, a la falta de sentido de lo público se le sumó un sistema clientelar, en el cual los políticos administran su “empresa electoral” desarrollando relaciones clientelistas con las clases menos favorecidas, patrimonialistas al entregar puestos a los activistas de partido y mercantilistas al repartirles contratos a los

1 Se recomienda el documental *Impunity* (2010), de Juan José Lozano y Hollman Morris, en el cual se presenta una buena descripción de lo acontecido con el paramilitarismo y su posterior desmovilización.

financistas (p. 36). Estas prácticas profundizaron las condiciones del conflicto, al agudizar la exclusión y la corrupción que minaron la confianza en el orden político del país. El desentendimiento de las élites también se reconoce como un elemento crucial, en la medida en que no asumieron sus responsabilidades fiscales —considerando los costos que implica la duración de un conflicto armado para el Estado— y en materia de seguridad ciudadana. Gómez Buendía también señala la limitada inclusión de las clases populares, lo cual acentúa la desigualdad, así como el maltrato a la otra Colombia —haciendo referencia a las periferias y minorías étnicas—, la degradación de los poderes regionales, la vinculación entre las élites y los paramilitares, y el entendimiento del conflicto como un tema militar y no político.

Las cifras recopiladas por el mismo investigador (2003) respecto del homicidio durante el periodo 1997-2002 revelan un nivel de violencia letal importante y la afectación de la vida política del país. Para 1997, la tasa de homicidios llegó a los 63 y la de homicidios políticos alcanzó el 14.7. Mientras que en 1998 y 1999 la tasa de homicidios generales disminuyó a 56 y 59, la de homicidios políticos aumentó, subiendo a 15.7 y 16.4, respectivamente. Del 2000 al 2002, ambas tasas crecieron, con 66, 65 y 63 en homicidios generales y 26.3, 27.4 y 21.4 en los políticos. Los datos del Informe de la Comisión de la Verdad señalan que, entre 1985 y 2018, perdieron la vida un total de 450,664 personas, siendo 1995- 2004 el periodo más mortífero, con un 45% de las víctimas.² Los paramilitares fueron responsables del 45% de las muertes, la guerrilla del 27% y los agentes estatales de un 12%. Además, impera mencionar que el 80% de las víctimas eran civiles, con lo cual se establece la degradación del conflicto (Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición, 2022, p. 140). Como lo señala la Comisión, los miles de homicidios perpetrados indican que la lógica de la guerra ha sido la eliminación a través del asesinato y apuntan de qué manera la vida política y democrática de Colombia se ha visto cimbrada por ella.

Esta compleja dinámica de violencia generalizada y persistente a lo largo del tiempo ha traído como consecuencia el

2 Periodo que se corresponde con el exterminio a causa de la presencia paramilitar en todo el país.

arraigamiento de la lectura del conflicto como un problema de orden público, desplazando con ello la mirada y resolución que deberían darse desde el campo político. Una profundización de esta perspectiva ocurrió durante el mandato de Álvaro Uribe (2002-2010), quien llegó al poder en el marco de un gran descontento de la sociedad colombiana por la situación violenta y un fallido proceso de negociación con las FARC-EP durante el gobierno de Andrés Pastrana (1998-2002). Fue así que la administración de Uribe ganó relevancia y adeptos por su propuesta de Seguridad Democrática, que negó la idea del conflicto armado y lo planteó como un problema de terrorismo, que debía abordarse bajo una perspectiva militar y, por tanto, se tradujo en la apuesta por combatir a las personas guerrilleras mediante la vía militarizada.

1.1. Los actores violentos y su relación con la democracia

Levine y Molina (2007, p. 39) expresa que Colombia puntuó con 56.9 en un índice de calidad de la democracia, en comparación con el 75.9 que obtuvieron 18 países latinoamericanos. Para el 2022, según datos del Índice Global de Democracia —que evalúa cinco categorías: procesos electorales y pluralismo, funcionamiento del gobierno, participación política, libertades civiles y cultura política—, Colombia obtuvo calificaciones bajas en la categoría de funcionamiento gubernamental y sobre todo en cultura política, con una puntuación de 6.73/10, que ubicó a esa nación en el puesto 53 a nivel mundial y en el 8 en la región latinoamericana, catalogándola como una democracia defectuosa (*The Economist*, 2023). Desde el 2006, año en el cual se emprendió este índice, Colombia ha permanecido en esta categoría. Según este informe, las elecciones presidenciales del 2022 lo evidenciaron como uno de los países fuertemente polarizados.

Los datos del informe de Corporación Latinobarómetro señalan que, a lo largo de 21 años de mediciones, el apoyo a la democracia colombiana ha disminuido:

Colombia pierde 11 puntos porcentuales de apoyo a la democracia desde antes de las protestas de 2019 y luego de la reanudación de

las manifestaciones en pandemia queda en situación frágil, con baja satisfacción (17%), alto número de no demócratas (57%) y casi la mitad (47%) que dice que no le importaría un gobierno no democrático (Corporación Latinobarómetro, 2021).

Al preguntar por las posibilidades de participación política en Colombia, sólo el 37% de la población señaló la libertad para intervenir en ese ámbito. En este sentido, como bien lo dice el informe, el derecho político no se menciona como parte de los derechos democráticos y estas cifras demuestran lo golpeado que se encuentra en el país. El dato puede ser relacionado con las fuerzas limitantes del mejoramiento de la democracia, ligadas a la presencia de grupos armados ilegales que coaccionan a las y los votantes y candidatos en el ejercicio del sufragio. Estas posturas también coinciden con el abstencionismo en el país, dado que se reconoce que la participación en elecciones, tanto a nivel presidencial como legislativo, es una de las más bajas del mundo (Losada *et al.*, 2005).

Si bien Colombia ha tenido una larga trayectoria en materia de estabilidad electoral y de sistema de partidos, resulta importante observar que el factor de la violencia la socava y pone en riesgo. Estos hallazgos también han sido identificados al revisar el Índice de Democracia Electoral (IDE) del Programa de las Naciones Unidas Para el Desarrollo (PNUD). Allí se observa que, durante el periodo 1990-2002, el país recibió una nota de 0.57 en la escala de 0 a 1 comparado con el promedio de 0.89 en América Latina. Dentro del índice, se identifican problemas en la transparencia y libertad de las elecciones, evidenciando irregularidades significativas en el proceso de votación y restricciones que afectan a las candidaturas potenciales, bien para lanzarse a cargos públicos o para conformar partidos políticos (PNUD, 2004, pp. 25-26, como se citó en Botero, *et al.*, 2009, p. 10).

García Sánchez (2016) expresa que, en la coexistencia entre elecciones y conflicto violento, el control territorial por parte del actor armado que lo ejerce termina afectando la toma de decisiones de quienes allí viven. Estos modos de dominio pueden darse a través de la coerción y la amenaza, una vía que resulta costosa para quienes la utilizan; el apoyo hacia candidaturas o partidos

a través de la consolidación de base social que se realiza con la provisión de servicios o recursos financieros; la expulsión de la competencia electoral de determinadas personas candidatas u organismos partidarios; y el desplazamiento de habitantes que son la base social de sus opositores. En su estudio concluye que, para la elección presidencial de 2006, es decir, cuando se reeligió a Álvaro Uribe,³ los paramilitares incidieron en las zonas que tenían bajo su control y se movilizaron para lograr el voto hacia el entonces presidente.

La guerrilla, los paramilitares y los grupos de narcotráfico han sido considerados poderes fácticos que inciden en el campo electoral a nivel nacional y subnacional.⁴ Algunas limitantes que se observan en el marco de la toma de decisiones y la participación son las restricciones que estas agrupaciones armadas ilegales imponen tanto a votantes como a candidaturas. En varias regiones de Colombia, estos actores afectan la oferta y competencia política al proferir amenazas a las y los candidatos y sabotear las elecciones, así como al intimidar para favorecer la votación por alguna persona —caso de los paramilitares— u obligar a la abstención —como hace la guerrilla—, tal y como señalaron Losada *et al.* (2005) en su revisión del proceso electoral de 2002, identificando que 106 municipios del total de 1,120 existentes en el país registraron amenazas de muerte a las y los votantes y también se presentaron asesinatos de activistas durante las campañas.

Uno de los ejemplos más atroces y contundentes al respecto fue la exterminación sistemática de los afiliados de la Unión Patriótica, partido creado como resultado de las negociaciones de paz llevadas a cabo durante el gobierno de Belisario Betancurt, a mediados de los ochenta. Las cifras no son claras, pero oscilan

- 3 Es importante mencionar que, en Colombia, hasta antes de la Constitución de 1991, la reelección presidencial se permitía sólo por una vez y en periodos no consecutivos. La citada Carta Magna eliminó la posibilidad de reelegirse de los mandatarios y se reformó durante el gobierno de Uribe para viabilizar la reelección inmediata. En 2015, esta disposición fue eliminada por el Congreso de la República.
- 4 En cuanto a los grupos ilegales, también es importante tener en cuenta los señalamientos de Pizarro Leongómez (2004) sobre la capacidad de interrelación e interdependencia de éstos, lo que hace más compleja la comprensión y determinación específica de sus actuaciones.

entre los 2,000 y los 5,000 miembros asesinados. También el homicidio de cuatro candidatos presidenciales: Jaime Pardo en 1987 y Bernardo Jaramillo en 1990, ambos integrantes de la Unión Patriótica; Carlos Pizarro, del M-19, en 1990, y Luis Carlos Galán del Partido Liberal en 1989 (Botero *et al.*, 2009, p. 13).

Esta memoria instalada sobre el exterminio de propuestas y candidaturas políticas mantuvo en vilo a la población durante la campaña presidencial de 2022, en la que, en la cotidianidad, la gente manifestaba el temor de que Gustavo Petro, candidato proveniente de la izquierda, fuese asesinado. El 2 de mayo de ese año se lanzó un comunicado por parte de su campaña anunciando la cancelación de su viaje por el eje cafetero ante las amenazas de un grupo criminal llamado La Cordillera.

Los grupos armados ilegales se orientan a influir en los resultados electorales a través del favorecimiento de candidaturas que han establecido algún tipo de acuerdo con ellos, particularmente en el orden subnacional. El éxito en la determinación de las elecciones se ha visto favorecido por el nivel de control local que una organización de ese tipo ejerce sobre determinado territorio. Ambas actuaciones ilícitas generan una cooptación de los procesos electorales que produce dificultades considerables en términos de competencia política, al socavar las condiciones para el acceso y la realización de éstos.

Bajo esta consideración, es necesario observar el nivel de incidencia de los grupos en los escaños dentro del ámbito legislativo. Para el 2009, 82 miembros del Congreso de la República de Colombia se encontraban sujetos a investigaciones judiciales por vínculos con grupos armados: 73 por nexos con el paramilitarismo, seis por lazos con las FARC-EP y tres con la guerrilla del ELN. Al observar los partidos de los cuales provenían dichos congresistas, se evidencia lo que León Valencia (2007) cataloga como la correlación entre la presencia y expansión de grupos paramilitares en la región y el crecimiento de nuevos partidos en estos lugares:

Algunos de los candidatos de estos agrupamientos sin mayor tradición política obtienen altas votaciones. Otros, ya curtidos en las lides electorales, consolidan su registro. En algunas partes se gestan candidaturas únicas a alcaldías y gobernaciones porque los contra-

dictores abandonan la contienda debido a las presiones de paramilitares [...] (p. 4).

Esta correlación cobra mayor fuerza si adicionalmente se revisa el financiamiento de campañas, dado que en Colombia se cuenta con un sistema mixto de subvención con fondos públicos y privados, y el escaso control y la laxitud en las regulaciones crean las condiciones para que actores ilegales intervengan en el proceso electoral a partir de las aportaciones monetarias.

Por otro lado, en términos de derechos civiles y políticos, es importante mencionar que el país también se encuentra en serios problemas de garantía. Un ejemplo de esta situación es el escándalo presentado en el 2009 sobre las intercepciones telefónicas realizadas a personas periodistas, miembros de organizaciones no gubernamentales, políticos y magistrados de la Suprema Corte de Justicia por parte del Departamento Administrativo de Seguridad (DAS),⁵ confirmando lo que algunos autores como Alviar *et al.* (2009, p. 60) señalan como el sometimiento de la libre expresión al discurso de la seguridad nacional y el orden público.

Para el año 2021, Freedom House (2022) consideró al país como parcialmente libre, con una puntuación de 65/100. En su revisión del caso colombiano, expresó que las elecciones subnacionales solían ser más opacas y violentas que las nacionales. Por ejemplo, previo al proceso electoral de octubre de 2019 se registraron 100 ataques y siete asesinatos locales. En este sentido, la Misión de Observación Electoral (MOE) indicó que, en el marco de la violencia política que se ha acentuado en los últimos años pos Acuerdo de Paz, los dirigentes comunales tenían mayor afectación en comparación con las y los candidatos a cargos populares (Vargas Betancourt *et al.*, 2019).

La MOE reconoció de qué manera la violencia política ha seguido su curso pese al Acuerdo de Paz celebrado.⁶ En el año electoral 2015 se registraron 183 agresiones —70% amenazas, 27% atentados y homicidios— en contra de las y los líderes políticos, precandidatos, candidatos y funcionarios con filiación partidaria

5 Agencia de inteligencia del Estado colombiano.

6 Garantizar las condiciones de participación política es el punto 2 de este documento firmado en La Habana, en el año 2016.

conocida o no conocida. Dichos ataques sucedieron en el mes de las consultas partidistas, en un momento cercano al cierre de las inscripciones de candidaturas e inicio de campañas, y en el mes de las elecciones (Vargas Betancourt *et al.*, 2019, p. 24).

Asimismo, en la revisión de los ataques contra líderes sociales y comunales, entre el año 2016 y octubre de 2018 se registraron 925 víctimas de violencia, de las cuales el 41% eran líderes con filiación política conocida. Además, la MOE señaló una correspondencia entre el aumento de los hechos violentos y el calendario electoral: un mes antes del plebiscito por la paz, que se votó el 2 de octubre de 2016, se tuvo el pico de violencia más alto registrado en ese año. Al mismo tiempo, apuntó que 2019 ha sido el año más violento para el sector citado, así como la concentración de estas agresiones en 16 de los territorios priorizados para la implementación del Acuerdo de Paz. Human Rights Watch (2023) expresa que, según los reportes de la Defensoría del Pueblo en Colombia, más de 1,000 líderes sociales y defensores de derechos humanos han sido asesinados después del acuerdo.

Como dicen Camacho y Guzmán (1989, p. 69) en la relación entre violencia y democracia en Colombia, las distintas facciones en conflicto han construido argumentaciones que justifican sus actos autoadjudicándose el rol de salvaguardas de la democracia: los actores estatales al señalar discursos de seguridad y orden público que intentan favorecer y proteger la vigencia de los organismos institucionales; la guerrilla al plantear nuevas instituciones; y los paramilitares y grupos de recomposición al enarbolar la idea de una democracia sustentada en la propiedad privada. Sólo la violencia perpetrada desde el narcotráfico ha tenido un discurso abiertamente contrario al Estado, cuando éste planteó una lucha férrea contra el comercio de drogas y la extradición de sus dirigentes.

En este sentido, como ya lo apuntaba Gutiérrez Sanín (2014), Colombia es una anomalía democrática. Si bien ha mantenido su estabilidad a lo largo de los años, esto ha ocurrido en un contexto extremadamente violento, como se ha podido rastrear, dinámica que continúa vigente porque, de acuerdo con el autor, no se ha logrado abordar los tres elementos que configuran esta anomalía: una provisión de seguridad privatizada, los problemas en

la especificación de los derechos de propiedad sobre la tierra y la dinámica de un centrismo violento.

El Acuerdo de Paz de 2016, y sobre todo la falta de voluntad del gobierno de Iván Duque (2018-2022) para su implementación, dejó en un limbo dicho proceso. Si bien se respetaron las curules de la paz dentro de la rama legislativa, que permitieron a exdirigentes de la antigua guerrilla la asunción de un papel dentro del Congreso y facilitaron la conformación de un partido político como se observa en el plano de la cotidianidad, las zonas prioritarias para la puesta en marcha del pacto han sufrido los embates de la violencia política, lo que dificulta las posibilidades de mantener la esperanza en el cierre de esta historia violenta.

2. La política contemporánea en Colombia como construcción y eliminación del enemigo

Ahora bien, la reflexión sobre el problema de la violencia en Colombia y sus impactos en la vida política y social de ese país no puede omitir una comprensión de las relaciones que ésta mantiene con la construcción de la otredad y cómo se conforman las diferencias y conflictos que esta alteridad conlleva. Aquí hago alusión a la discusión propuesta por Mouffe (2007) respecto de lo político como un elemento constituido desde la conflictividad y el antagonismo, que la autora considera inevitable y para el cual se deben erigir formas democráticas mediante las que se pueda expresar ese conflicto. Haciendo uso de la definición de lo político planteada por Carl Schmitt como una conflictividad en términos de amigo/enemigo, que Mouffe lee como la contraposición ellos/nosotros a través de la cual se excluye al otro en lógica antagonónica, ella plantea una visión agonística en la que cobra importancia la manera en que se forma la noción de ellos, de tal manera que, según afirma, es posible establecer la idea de un otro legítimo, al que se observa como adversario a partir de dimensiones políticas y no esencialistas.

Gutiérrez Sanín (2014) expresa, en su análisis de los 100 años de democracia en Colombia, que 50 de ellos han transcurrido

bajo una represión exterminadora, señalando de qué manera ha impactado esto en el tejido social, la configuración del Estado y el discurso en el espacio público, todo lo cual ha profundizado la idea del enemigo desde una perspectiva eliminatoria de ese otro al que se considera un sujeto peligroso.

De esta manera, se puede señalar que la definición de la alteridad en Colombia se ha construido dentro del marco político del enemigo y no del adversario, es decir, de una otredad que se torna incómoda. Bajo la idea del amigo-enemigo, la diferencia y el conflicto que de ella se desprende es vista como una falla incapaz de resolverse por la vía del diálogo y el consenso, en tanto que se piensa en un demo homogéneo que puede dar paso a la eliminación física del otro.

Esta práctica de eliminación se observa en las cifras del conflicto armado interno que ofreció la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición (2022): más de 9 millones de víctimas, alrededor de medio millón de personas asesinadas y 100.000 desaparecidas. El 90% de las y los asesinados eran civiles, dejando claro que la guerra no se dio sólo entre sujetos armados combatientes, sino también en contra de la población civil, y buscó minar las bases sociales y políticas de los contrincantes, lo que trasluce una extensión de la idea del enemigo en clave eliminatoria.

Para hablar de esta forma de relación dentro de la comunidad política colombiana, me centraré en la revisión de lo acontecido en los periodos de gobierno de Álvaro Uribe (2002-2010) y en la campaña del plebiscito para legimitar el Acuerdo de Paz negociado por la administración de Juan Manuel Santos y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia en 2016. Ambos momentos del campo político colombiano reciente me parecen cruciales para comprender las formas de definición de la alteridad en la sociedad actual de ese país.

2.1. La Seguridad Democrática y la ampliación del enemigo

Álvaro Uribe llegó al poder en 2002, en un contexto de desencanto social respecto al proceso de pacificación fallido, iniciado entre

el gobierno de Andrés Pastrana y las FARC-EP. Bajo la propuesta de “mano dura y corazón firme”, el entonces candidato presidencial ganó las elecciones con un 53.2% de los votos. Esta iniciativa puso en el centro de la discusión la apuesta por una política de seguridad que no daría tregua a los grupos guerrilleros, a quienes Uribe posteriormente catalogaría como terroristas, siguiendo el marco discursivo mundial posterior a los atentados del 11 de septiembre de 2001 en Estados Unidos. El nuevo mandatario prometió a sus electores orden y ley, buscando recuperar los territorios perdidos en la lucha contra la insurgencia y los diálogos de paz fracasados que se habían desarrollado mediante una zona de despeje, controlada ampliamente por la guerrilla y en la que, a la luz de la opinión pública, el Estado había perdido su control.

En la carta del presidente que sirvió como presentación de su Política de Seguridad Democrática se planteó que:

La Seguridad Democrática se diferencia de las concepciones de seguridad profesadas por regímenes autoritarios, partidarios de la hegemonía ideológica y la exclusión política. Este Gobierno no hace suyas concepciones de otras épocas como la “Seguridad Nacional” en América Latina, que partía de considerar a un grupo ideológico o partido político como “enemigo interno”. Nosotros predicamos que todos son bienvenidos en la democracia. La oposición, los que disientan de las ideas del Gobierno o de su partido, serán protegidos con el mismo cuidado que los amigos o partidarios del Gobierno.

No hay contradicción entre seguridad y democracia. Por el contrario, la seguridad garantiza el espacio de discrepancia, que es el oxígeno de toda democracia, para que disentir no signifique exponer la seguridad personal. Pero hay que trazar una línea nítida entre el derecho a disentir y la conducta criminal. Sólo cuando el Estado castiga implacablemente el crimen y combate la impunidad hay plenas garantías para ejercer la oposición y la crítica.

La antípoda de la política democrática es el terrorismo, que pretende imponer por la violencia su voluntad sobre los otros, al costo de la vida de miles de civiles. Es lo que hemos visto en los atentados del club El Nogal en Bogotá y de Neiva. Es lo que hemos visto en Fortul,

Arauca, donde terroristas engañaron a un niño con una bicicleta bomba que luego activaron, acabando con su vida. Frente al terrorismo sólo puede haber una respuesta: derrotarlo. Quienes persistan en el uso de esta práctica criminal, soportarán todo el peso de la ley (Ministerio de Defensa Nacional, 2003, p. 5).

Este discurso expresaba con claridad el tratamiento que las guerrillas tendrían durante su mandato y, además, el predominio de la lógica militar en el manejo del conflicto armado interno, que el gobierno negó, enfatizando, en cambio, la noción del terrorismo como una de las principales amenazas para el país. Así se asentó en el documento de la Política de Seguridad Democrática, donde se establecieron los peligros para la seguridad: el terrorismo, el negocio de las drogas, las finanzas ilícitas, el tráfico de armas, municiones y explosivos, el secuestro y la extorsión, y el homicidio (p. 24). Durante este periodo, las guerrillas pasaron de actores beligerantes a ser criminales y terroristas. De esta manera, se les deshumanizó, dado que este último adjetivo, como señaló Ferrajoli (2007), alude a una “pulsión de homicida irracional” que deshumaniza a quien porte esa etiqueta y simplifica la complejidad del problema a la dicotomía del bien y el mal.

Como se lee en la carta citada, si bien el presidente planteó que garantizar la seguridad era una herramienta para favorecer la democracia y que el tratamiento de esta propuesta diferiría de la doctrina de Seguridad Nacional, lo que se puede observar es una reactualización de los preceptos de esta última política, desarrollada e impuesta por los Estados Unidos en el marco de la Guerra Fría, que enfatizó la necesidad de eliminar, incluso por vías violentas, la subversión sustentada en el marxismo-leninismo, considerado maligno y erigido como enemigo interno, así como de desarrollar una administración fundada en la represión. En este sentido, las crecientes guerrillas en América Latina se convirtieron en las adversarias de esta apuesta securitaria de la región, que invocaba razones de Estado para la defensa nacional.

En el caso colombiano, la Política de Seguridad Democrática mantuvo una fuerte militarización y les otorgó amplias facultades a las fuerzas castrenses. Como señala el informe de la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No

Repetición (2022), a través de esta política se profundizó el discurso del enemigo interno, ahora planteado como terrorista. La noción de enemigo se amplió y dentro de ella se incluyó a personas de la población civil, como periodistas, políticos de oposición, defensores de derechos humanos y de derechos de los organismos multilaterales y magistrados de las altas cortes, e incluso funcionarios públicos (p. 482).

El parte señala como ejemplo de la persecución e incorporación de estos actores sociales dentro del espectro de la enemistad lo sucedido con la Plataforma Colombiana de Derechos Humanos, Democracia y Desarrollo y la presentación de su informe *El embrujo autoritario*, que analizaba el primer año de gobierno uribista, documento al que el entonces presidente respondió, refiriéndose a las y los defensores de derechos humanos como:

Politiqueros al servicio del terrorismo, que cobardemente se agitan en la bandera de los derechos humanos, para tratar de devolverle en Colombia al terrorismo el espacio que la fuerza pública y que la ciudadanía le ha quitado.

Cada vez que en Colombia aparece una política de seguridad para derrotar el terrorismo, cuando los terroristas empiezan a sentirse débiles, inmediatamente envían [a] sus voceros a que hablen de derechos humanos.

Muchas de estas críticas las han tomado de la página de internet de las FARC. No tienen vergüenza ni limitaciones. Sacan libros en Europa sobre rumores y calumnias. Ellos saben que su única arma es la calumnia que hipócritamente se esconde detrás de los derechos humanos.

Estos señores pueden saber que aquella determinación de derrotar al terrorismo y a sus secuaces, que una de nuestras decisiones políticas es aislar el terrorismo y que para aislarlo vamos a capturar a todos aquellos que delinquen por complicidad o por ocultamiento (p. 483).

La revista *Semana*, de amplia circulación nacional, en su columna titulada “La ira presidencial” (2003), desarrolló la idea de

que este pronunciamiento era una dura respuesta del presidente a las aseveraciones de las organizaciones de derechos humanos, en momentos en que se discutía el estatuto antiterrorista que daba facultades de policía judicial a los militares, la ley de penas atroces que favorecía la desmovilización de los paramilitares y la creación de un impuesto para fortalecer las acciones de defensa, buscando con todo ello cerrar las posibilidades de la contraargumentación a las propuestas uribistas. También se señalaba que el ala ideológica más radical del Gobierno, encabezada por el entonces ministro de Interior y Justicia Fernando Londoño, estaba ganando fuerza y que Uribe se inclinaba cada vez más hacia esa tendencia.

Al mismo tiempo, la columna de *Semana* manifestaba explícitamente cómo el informe *El embrujo autoritario* era “descontextualizado e injusto”, mencionando que cualquier persona extranjera que lo leyera podría pensar que Colombia estaba bajo una dictadura, sin tener en cuenta el nivel de aprobación de Uribe, que en su momento alcanzó el 65%. Aseveraciones que se acercaban a arropar las acciones del Gobierno y pensar que la popularidad del presidente bastaba para asumir que sus actos respetaban la democracia y los derechos humanos.

Como lo plantea el informe, la Política de Seguridad Democrática se mantuvo en el “enfoque de militarización del territorio, ampliación de las facultades de las fuerzas armadas para el manejo del orden público y para adelantar la guerra y estigmatización y persecución de los movimientos sociales, políticos alternativos y la rama judicial” (p. 492)

Al igual que en la doctrina de Seguridad Nacional, dentro de la propuesta de la Seguridad Democrática tenía una enorme importancia que la ciudadanía comprendiera que necesitaba protección y, para ello, se podía recurrir incluso al uso necesario de la fuerza y de procedimientos claramente violatorios de derechos humanos por parte de las fuerzas del Estado, buscando garantizar el orden público. Esta estrategia contó además con el apoyo de los Estados Unidos a través del Plan Colombia, que había iniciado en el gobierno de Pastrana (1999) y continuó durante el mandato de Uribe. Para su desarrollo se privilegiaron resultados como las muertes en combate militar por encima de otros logros de carácter castrense, lo cual abrió la puerta a la comisión de violaciones

de derechos, como las ejecuciones extrajudiciales (Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición, 2022).

Bajo la Seguridad Democrática, tanto las guerrillas como los movimientos sociales, defensores de derechos humanos, partidos opositores, políticos, magistrados y dirigentes sociales fueron estigmatizados y desacreditados por el Estado, y asumidos como parte del enemigo no sólo del Gobierno, sino de la Patria, construyendo simbólicamente, a través de este último concepto, una idea de unidad nacional que demandaba defensa, para lo cual se requería de la participación de toda la ciudadanía:

El Gobierno promoverá la cooperación voluntaria y patriótica de los ciudadanos, en cumplimiento de sus deberes constitucionales y en aplicación del principio de solidaridad que exige el moderno Estado social de Derecho (18), con el fin de que cada ciudadano contribuya a la prevención del terrorismo y la delincuencia, proporcionando información relacionada con las organizaciones armadas ilegales (Ministerio de Defensa Nacional, 2003, pp. 60-61).

Como se observa en la cita, en el marco de esta lucha, se apeló a la solidaridad de la ciudadanía con la fuerza pública para el combate del enemigo. Esto se tradujo en la idea del “millón de amigos”, que buscaba informantes dentro de la sociedad que cumplieran con el deber patriótico de ayudar en esta empresa. Se creó, entonces, una red de informantes dentro de la población civil, remunerados y no remunerados.

A lo largo de sus ocho años de gobierno el presidente Uribe orientó sus esfuerzos a profundizar la etiqueta del enemigo interno puesta en las guerrillas, asumidas entonces como terroristas, y a vincular los procesos sociales y políticos de oposición a su mandato con el mismo marco de comprensión. En este sentido, la garantía de la seguridad no sólo estaba en manos de la fuerza pública —con amplias potestades—, sino también en una ciudadanía que se consideraba a sí misma “de bien” y buscaba identificar y combatir a esos otros vistos como el mal del país. De tal manera que las guerrillas y las fuerzas sociales y políticas, comúnmente consideradas en el espectro político de la izquierda,

fueron estigmatizadas y perseguidas, bajo la construcción de un nosotros-ellos en lógica de enemistad que no se puede superar más que con su eliminación.

Fue en ese marco que Uribe ganó de nuevo las elecciones en 2006, para un segundo periodo, luego de haber impulsado una reforma constitucional que se lo permitió y favoreció la llegada a la presidencia de Juan Manuel Santos (2010-2018), quien fuera su ministro de Defensa y a quien consideró el heredero de su política de mano firme.

Sin embargo, una vez en el poder, Santos tomó distancia de las apuestas de su antecesor, al reconocer el conflicto armado y establecer el proyecto de negociación con la guerrilla de las FARC-EP y su posterior desmovilización, entre otras acciones que le valieron ser catalogado por el expresidente Uribe como un traidor de su legado.

2.2. El plebiscito por la paz y la polarización de la sociedad

Durante su primer periodo presidencial, Juan Manuel Santos reconoció la existencia del conflicto armado, con lo cual se produjeron las condiciones para asumir a las guerrillas como actores beligerantes con los cuales se podían negociar acuerdos de paz. A lo largo de sus dos mandatos, Santos expresó su intención de negociar y su deseo de ser reconocido como el presidente que logró pactar con las FARC-EP, objetivo al cual le puso su empeño durante sus gobiernos. En septiembre de 2012 se dio a conocer el inicio de un proceso de negociaciones de paz luego de una fase de conversaciones exploratorias que duraron casi seis meses.

La opinión pública frente a este anuncio pasó de la sorpresa inicial al posicionamiento en dos polos opuestos: aquellos que se encontraban a favor de las negociaciones y quienes se pronunciaban en contra, con el expresidente Uribe como cabeza visible. Aquella división no sorprendió, considerando el marco narrativo que durante mucho tiempo se había construido alrededor de las guerrillas, profundizado en los ocho años de mandato uribista. Como señalé anteriormente, la Política de Seguridad Democrática se había encargado de conformar la idea de un enemigo interno

deshumanizado, para el cual resultaría difícil plantear otra salida que no fuera el exterminio.

En este sentido, era comprensible que una parte de la sociedad colombiana se mostrara contraria a los propósitos del acuerdo. El presidente Santos prometió la participación de la ciudadanía en la cuestión a través de un plebiscito para legitimarla. Es decir, la sociedad colombiana tendría en sus manos la potestad de aceptar el acuerdo o rechazarlo, lo que, como sabemos, tuvo resultados desastrosos para el pacto, al mismo tiempo que reveló dos posiciones en fuerte disputa respecto a la pacificación. Se podría decir, incluso, que la paz con las FARC-EP se convirtió en el nuevo enemigo para una parte de la población que, liderada por Álvaro Uribe, mostró su desaprobación desde el anuncio de las negociaciones, como lo registró la BBC (2012) en su columna titulada “Uribe: ‘Este diálogo comienza con un Estado debilitado’”, donde se consignó que el exmandatario planteaba los diálogos con las guerrillas como “una bofetada a la democracia”, debido a que, desde su perspectiva, el Gobierno no debía negociar con grupos terroristas ni discutir agendas de país con ellos.

Como lo plantea Ríos (2019), tanto para Uribe como para el después presidente Iván Duque (2018-2022), proveniente de su mismo partido (Centro Democrático), la paz no fue un asunto de interés. Uribe confió en lograr la seguridad a través de la derrota militar que, como ya se vio, estaba fundada en la eliminación del contrincante, de tal manera que una propuesta de salida de la guerra a través de la negociación no resultaba aceptable. El 10 de mayo de 2016 Uribe escribió en su perfil de la red social Twitter sobre la importancia de la resistencia civil en contra del Acuerdo de Paz, al que consideró un pacto de impunidad.

Buscando legitimar el acuerdo logrado con la guerrilla de las FARC-EP, el presidente Santos lo sometió a un plebiscito en el cual la ciudadanía colombiana tendría la potestad de aprobar o desaprobado lo conseguido hasta ese momento a través de una pregunta: “¿Apoya usted el acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera?”. Sólo se tendrían dos opciones de respuesta: Sí o No. A partir del lanzamiento del interrogante, se iniciaron las campañas de ambos bandos.

En el caso de la oposición al acuerdo, se desarrolló una serie de estrategias cuyo sustrato había sido la creación y profundización de la idea de las guerrillas como el enemigo interno, que ya había tenido un gran difusión durante los dos mandatos de Uribe, de tal manera que la campaña reactivó el sentimiento de ira, indignación y miedo respecto a ese actor, lo cual permitía movilizar la intención de voto hacia la desaprobación. Así, el Acuerdo de Paz se convirtió en el objeto de la disputa con una cruzada para entorpecerlo a través del uso deliberado de información desvirtuada e incompleta sobre lo que estos pactos proponían, con el fin de generar disposiciones afectivas políticas de temor, indignación y rechazo, relacionando el proceso de pacificación con elementos como el castrochavismo, la paz sin impunidad, la resistencia civil, el “No más Santos” y la ideología de género (Gómez-Suárez, 2017).

El gerente de la campaña por el No por parte del Centro Democrático, Juan Carlos Vélez, indicó que el objetivo de ésta había sido “hacer que la gente saliera a votar verraca”.⁷ De acuerdo con él, la idea no era explicar los acuerdos, sino movilizar el sentimiento de indignación, partiendo de la base de un público socialmente estratificado y acentuando para cada uno de esos niveles los elementos del acuerdo que los indignaban. Para las capas altas y medias, la campaña alentó el enojo por el tema de la impunidad, la elegibilidad y la reforma tributaria, mientras que en los estratos bajos se concentró en la cuestión de los subsidios que recibirían los excombatientes (Ramírez Prado, 2016).

Los resultados del plebiscito produjeron indignación, enojo, tristeza y llanto en una parte de la población, y celebración y sensación de triunfalismo en la otra. Mostraron a una sociedad fragmentada ante la idea de construir un camino democrático de pacificación. Considerando que los 11 intentos de negociaciones previos se habían realizado sólo entre las élites, el Gobierno y los grupos alzados en armas (Montoya Rivera, 2016), este acuerdo apostó por la participación de la sociedad en el proceso y fue ésta misma la que, a través de la consulta, lo dejó en el limbo, sin que se pudiera implementar, con lo que obligó a las partes a renegociar incluyendo las propuestas de los voceros del No. Todo lo anterior

7 Expresión coloquial colombiana para señalar un enojo muy fuerte.

“minó la confianza, alimentó la estigmatización y condicionó el proceso de reincorporación política, económica y social de los excombatientes” (Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición, 2022, p. 227). Además, como señala la Comisión de la Verdad, la división interna de las FARC-EP y sus disidencias profundizó el recelo y desbarató el escenario esperanzador planteado por los pactos.

El plebiscito obligó a las partes firmantes a reabrir un proceso de negociación, ahora con los dirigentes de la campaña del No, con el fin de revisar e incorporar sus propuestas. El documento con las incorporaciones sugeridas finalmente fue firmado y aprobado esta vez vía Congreso de la República. Tras su aceptación, las FARC-EP se desmovilizaron y lo que se vio después fue una falta de voluntad política por parte del presidente en turno, Iván Duque, quien durante sus cuatro años de gobierno hizo muy poco por implementar el acuerdo.

Conclusiones

Como he señalado en este trabajo, la vida política y social de Colombia ha devenido en clave violenta: una violencia que ha marcado distintas generaciones, que no ha sido la misma durante estos largos años, pero que ha impactado enormemente en la sociedad y la democracia colombianas. En este largo periodo se ha experimentado una violencia política atroz, que ha construido y profundizado la dicotomía amigo-enemigo, de la cual se desprenden las iniciativas de los gobiernos para buscar la salida a dicho conflicto. Este problema ha dejado huellas en la memoria, como los temores a los magnicidios, que se reactivan durante las campañas presidenciales y locales en relación con los candidatos más cercanos a la izquierda en el espectro ideológico.

En los años más recientes, la agudización de la idea de la guerrilla como el gran enemigo a derrotar por la fuerza, creada durante el periodo uribista, significó ampliar el rango de quienes eran considerados cercanos a los grupos guerrilleros y tratados

como tales dentro de esta comunidad política. Lo anterior, al cabo, ayudó a impulsar la campaña del No durante el proceso de consulta por el Acuerdo de Paz, aduciendo una traición a la Patria al permitir una negociación que, según los opositores, rayaba en la impunidad.

Con un acuerdo a cuestas, una implementación sin voluntad política y una historia violenta, observamos importantes momentos de definición de una enemistad política cuya superación sólo será posible con su eliminación. Éste ha sido tanto el tránsito histórico como contemporáneo de la democracia en Colombia, que se mueve en una lógica dicotómica de bien vs. mal, de amigo-enemigo, que no ha permitido transitar hacia la paz y, por el contrario, ha radicalizado las posiciones respecto al conflicto y las formas en que éste se trata, todo lo cual afecta la configuración y el ejercicio democrático en ese país.

Al cierre de este capítulo, Colombia logró elegir por primera vez en su historia a un candidato proveniente de la izquierda, Gustavo Petro, quien había formado parte de la guerrilla Movimiento 19 de Abril y en los albores de la década de los noventa se sujetó al proceso de paz del gobierno de Virgilio Barco (1986-1990), ejerciendo desde entonces un rol en el Congreso de la República. Este hecho abrió la oportunidad de pensar un camino de democracia electoral diferente —por lo menos a nivel presidencial—, en el cual el riesgo de la eliminación de la vida del oponente fue superado, aunque su espectro estuvo presente. Algunos aducen que la pandemia de COVID-19 y su desastrosa administración por parte de Iván Duque resultaron fundamentales para que, asfixiada por la crítica situación, se diera un cambio en el voto presidencial. Este hito demanda ser revisado y estudiado para entender de qué manera ha configurado un horizonte distinto en la vida democrática colombiana. Para ello, considero indispensable el desarrollo de líneas de investigación que involucren el estudio del papel que juegan las emociones políticas, cómo éstas han cambiado en los últimos años y de qué manera las nuevas formas de orientar la disputa política a través de ellas y de su influencia en el electorado están abriendo posibilidades de asumir una lógica de tratamiento de la diferencia distinto a la violencia armada.

Bibliografía

- Alviar, H., Azuero, A. y Bejarano, A. (2009). La dimensión constitucional de la democracia. En *Calidad de la Democracia en Colombia: Inicio de un Debate Necesario. Documentos de Trabajo*, 7, 35-82.
- Archila, M. (1997). El Frente Nacional: una historia de enemistad social. *Anuario colombiano de la Historia social y la cultura*(3), 189-215. Obtenido de <https://revistas.unal.edu.co/index.php/achsc/article/view/16565/17558>
- BBC. (6 de Septiembre de 2012). Uribe: “este diálogo empieza con un Estado debilitado”. *BBC Mundo*. Obtenido de https://www.bbc.com/mundo/noticias/2012/09/120905_america_latina_entrevista_alvaro_uribe_dialogos_paz_tsb
- Bejarano, A. M. y Segura Bonett, R. (1996). El fortalecimiento selectivo del Estado durante el Frente Nacional. *Controversia* (169), 9-35. Obtenido de https://www.revistacontroversia.com/index.php/controversia/article/view/356/pdf_144
- Botero, F., Hoskin, G. W. y Pachón, M. (2010). Sobre forma y sustancia: Una evaluación de la democracia electoral en Colombia. *Revista de Ciencia Política*, 30(1), 41-64.
- Camacho Guizado, A. (1991a). Cinco tesis sobre el narcotráfico y la violencia en Colombia. *Revista Foro*, 65-73.
- Camacho Guizado, A. (1991b). El ayer y el hoy de la violencia en Colombia. *Análisis Político* (12), 23-35.
- Camacho Guizado, A. (1991c). La violencia de ayer y las violencias de hoy en Colombia. Notas para un ensayo de interpretación. En P. Ariza (Ed.), *Imágenes y reflexiones de la cultura en Colombia. Regiones, ciudades y violencia. Memorias del Foro Nacional para, con, por, sobre, de, Cultura, Bogotá*, (pp. 281-305). Colcultura.

- Camacho, A., y Guzmán, A. (1989). Violencia, democracia y democratización en Colombia. *Nueva Sociedad* (101), 64-72.
- Centro Nacional de Memoria Histórica. (2015). *Desmovilización y reintegración paramilitar. Panorama posacuerdos con las AUC*.
- Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición. (2022). *Hay futuro si hay verdad. Informe Final*.
- Corporación Latinobarómetro. (2021). *Adiós a Macondo. Informe 2021*.
- Ferrajoli, L. (2007). El derecho penal del enemigo y la disolución del derecho penal. *Revista del Instituto de Ciencias Jurídicas*, 5-22.
- Freedom House. (2022). *Freedom in the world 2021 Colombia*. Obtenido de Freedom House: <https://freedomhouse.org/country/colombia/freedom-world/2021>
- García Sánchez, M. (2016). Control territorial y decisión del voto en Colombia, Un enfoque multinivel. *Política y Gobierno*, XXIII(1), 57-95. Obtenido de <https://www.scielo.org.mx/pdf/pyg/v23n1/1665-2037-pyg-23-01-00057.pdf>
- Giraldo Ramírez, J. (2018). *Colombia, así en la guerra como en la paz*. La Huerta Grande Editorial.
- Gómez Buendía, H. (Dir.) (2003). *El conflicto, callejón con salida. Informe Nacional de Desarrollo Humano para Colombia 2003*. PNUD.
- Gómez-Suárez, A. (2017). Peace process pedagogy: Lessons from the no-vote victory in the Colombian peace referendum. *Comparative Education*, 53(3), 462-482. 10.1080/03050068.2017.1334425

- González González, F. (2004). Una mirada de largo plazo sobre la violencia en Colombia. *Bajo el Volcán*, 4(7), 47-76. Obtenido de <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=28640704>
- González González, F. (2014). *Poder y violencia en Colombia*. CINEP.
- Guerrero Guevara, L. G. (2016). Una paz en ciernes. *Cien Días* (89), 3-6.
- Gutiérrez Sanín, F. (2014). *El orangután con sacoleva: cien años de represión y democracia en Colombia*. IEPRI-Debate.
- Gutiérrez Sanín, F. (2015). ¿Una historia simple? En Comisión Histórica del Conflicto y sus Víctimas, *Contribución al entendimiento del conflicto armado en Colombia* (pp. 521-561). Ediciones Desde Abajo.
- Gutiérrez Sanín, F. (2020). *¿Un nuevo ciclo de la guerra en Colombia?* Debate.
- Guzmán, G., Fals Borda, O. y Umaña Luna, E. (1962). *La violencia en Colombia, estudio de un proceso social*. Ediciones Tercer Mundo.
- Henderson, J. D. (2012). *Víctima de la globalización: La historia de cómo el narcotráfico destruyó la paz de Colombia*. Siglo del Hombre Editores.
- Human Rights Watch. (2023). *Informe mundial. Colombia eventos del 2022*. Obtenido de Human Rights Watch: <https://www.hrw.org/es/world-report/2023/country-chapters/colombia#3e1176>

- Koessler, M. (2015). *Violencia y habitus. Paramilitarismo en Colombia*. Siglo del Hombre Editores.
- Levine, D. y Molina, J. (2007). La calidad de la democracia en América Latina: una visión comparada. *América Latina Hoy*, 45, 17-46.
- Losada, R., Giraldo, F. y Muñoz, P. (2005). *Atlas sobre las elecciones presidenciales de Colombia, 1974-2002*. Universidad Javeriana.
- Ministerio de Defensa Nacional. (2003). *Política de defensa y seguridad democrática*. Presidencia de la República de Colombia.
- Misión Observatorio Electoral. (2016). Datos Electorales. <https://www.datoselectorales.org/wp-content/uploads/2019/04/MOE-Resultados-Plebiscito-2016.pdf>
- Montoya Rivera, J. (2016). Encrucijadas de la refrendación del acuerdo de paz. *Cien Días* (89), 7-10. <https://www.cinep.org.co/publi-files/PDFS/20161202.ciendias89.pdf>
- Mouffe, C. (2007). *En torno a lo político*. Fondo de Cultura Económica.
- Oquist, P. (1978). *Violencia, conflicto y política en Colombia*. Instituto de Estudios Colombianos.
- Pécaut, D. (1995). De las violencias a la violencia. En G. Sánchez y R. Peñaranda (Comps.), *Pasado y presente de la violencia en Colombia* (pp. 128-151). CEREC.
- Pécaut, D. (1997). Pasado, presente y futuro de la violencia en Colombia. *Análisis Político* (30), 3-36.
- Pécaut, D. (2001). La tragedia colombiana: guerra, violencia y tráfico de drogas. *Revista Sociedad y Economía*, 1, 133-148.

- Peñalosa Otero, M. (2017). La variación del homicidio durante los diálogos de paz entre el Gobierno Nacional y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia, FARC. *Revista Criminalidad*, 59(1), 129-149.
- Pizarro Leongómez, E. (2004). *Una democracia asediada. Balance y perspectivas del conflicto armado en Colombia*. Norma.
- Ramírez Prado, J. (2016, 4 de octubre). El No ha sido la campaña más barata y efectiva de la historia. *Asuntos Legales*. <https://www.asuntoslegales.com.co/actualidad/el-no-ha-sido-la-campana-mas-barata-y-mas-efectiva-de-la-historia-2427891>
- Ríos, J. (junio de 2019). *Colombia: una paz fallida*. Obtenido de Nueva Sociedad: <https://nuso.org/articulo/clombia-paz-duque-farc-guerrillas-uribe/>
- The Economist. (2023). *Democracy Index 2022*. <https://www.eiu.com/n/campaigns/democracy-index-2022/>
- Uprimny, R. (1994). Narcotráfico, régimen político, violencias y derechos humanos en Colombia. En R. Vargas (Comp.), *Drogas, poder y región en Colombia. Economía y política* (t. 1, pp. 59-147). CINEP.
- Valencia, L. (2007). Los caminos de la alianza entre los paramilitares y los políticos. En M. Romero (Ed.), *Parapolítica. La ruta de la expansión paramilitar y los acuerdos políticos*. Corporación Nuevo Arco Iris.
- Vargas Betancourt, C., Gómez Vega, A. M., Pérez Bonilla, M. C., Observatorio de Violencia Política y Social y Misión de Observación Electoral. (2019). *Dinámicas de la violencia política a partir de la firma del Acuerdo final de Paz y en el marco de su implementación: desafíos y propuestas para autoridades y partidos políticos de cara a las elecciones*

locales 2019. Instituto Holandés para la Democracia
Multipartidaria.

Zelik, R. (2015). *Paramilitarismo. Violencia y transformación social, política y económica en Colombia*. Siglo del Hombre Editores.

III



III

Introducción	81
1. Los problemas de la representación política: la visión teórica	83
2. La mirada ciudadana sobre la representación política en México	87
3. La representación política más allá de las elecciones periódicas	95
Conclusiones	99
Bibliografía	101

La mirada ciudadana sobre la crisis de la representación política en México

Juan Poom Medina*

Introducción

Según Robert Dahl (1989), la característica más fundamental de la democracia es que “los políticos se guíen por la voluntad del pueblo y respondan a las demandas de los ciudadanos”. Sin embargo, es difícil sostener, aun en las democracias representativas —nuestra forma de gobierno—, que la relación entre los intereses de los políticos y las respuestas a las necesidades del pueblo es suficientemente clara y que por encima de cualquier precepto se encuentra el beneficio de los ciudadanos. Lo anterior sintetiza un problema central relacionado con la representación política, en tanto que las y los representantes se eligen y después no tienen ninguna obligación institucional o voluntad propia de rendir cuentas a las y los ciudadanos y, por otra parte, todavía es un acertijo la comprensión sobre la forma en que actúan las y los representados cuando deciden utilizar su voto a la hora de escoger entre quienes serán sus representantes.

Uno de los argumentos clásicos sobre esta relación entre representantes y representados señala que “un gobierno es representativo cuando sus acciones satisfacen del mejor modo posible a los

* Profesor-investigador de El Colegio de Sonora. Correo electrónico: jpoom@colson.edu.mx

intereses ciudadanos” (Pitkin, 1967), sin embargo, a lo largo del tiempo se ha distorsionado la forma en que las y los representantes actúan después de que son electos, especialmente en modelos de democracia defectuosos, en donde los diseños institucionales no son garantía para hacer que ellas y ellos trabajen en mejoras de las condiciones de las y los representados, propiciando lo que se ha llamado una *crisis* de la representación política. Es el caso de México, que es el objeto de estudio en este capítulo.

Para mostrar alguna evidencia sobre los problemas de la representación política en México se utiliza la Encuesta Nacional de Cultura Cívica 2020 (en adelante Encuci 2020), elaborada por el Instituto Nacional Electoral (INE) y el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI),¹ instrumento que forma parte de los trabajos para la elaboración del *Informe País 2020*.² A través de ella se busca responder la pregunta: ¿Cómo se configura la mirada de la ciudadanía sobre el tema de la representación política? Específicamente, ponemos en observación una de las conclusiones del grupo de redactores del informe³ (Aziz Nassif *et al.*, 2020).

Quizá la mayor debilidad de la democracia mexicana, a los ojos de la ciudadanía, es la baja calidad de la representación. Las personas no se sienten representadas, en especial por las instituciones creadas para realizar esta función: las y los legisladores (federales y estatales) y los partidos políticos son las instituciones que las personas indican

- 1 “La captación de la información de la encuesta se realizó del 17 de agosto al 18 de septiembre de 2020 a una muestra de 25,113 viviendas, para obtener información de personas de 15 años y más, con una cobertura geográfica nacional urbana y rural. Los resultados se publicaron el 24 de marzo de 2021 y el 14 de junio de 2021” (Aziz Nassif *et al.*, 2020).
- 2 Existen otros instrumentos demoscópicos recientes que abordan el tema de ciudadanía y democracia, por ejemplo, la Encuesta Nacional de Culturas Políticas y Democracia que pertenece al Programa Universitario de Estudios sobre Democracia, Justicia y Sociedad de la UNAM. Sin embargo, para los propósitos de este capítulo solamente se utilizan datos de la Encuci 2020.
- 3 Alberto Aziz Nassif (CIESAS), Ernesto Insuza Vera (CIESAS), María Fernanda Somuano Ventura (Colmex), Ricardo de la Peña (ISA), Rodrigo Salvador Castro Cornejo (CIDE), Karolina Monika Gilas (UNAM). Con la asistencia de Meztli Elena Moncada Sánchez.

con menor frecuencia como aquellas que las representan. Hay una mejor percepción de la Presidencia de la República —es decir, más personas se sienten representadas por el Presidente— aun cuando esta siga siendo limitada. En términos generales, la ciudadanía no se siente representada y no cree que la actividad legislativa refleje sus intereses, sino que, por el contrario, responde a intereses partidistas o particulares (p. 162).

En concreto, se hace un análisis de los datos que se presentan en la sección IX de la Encuci 2020 dedicada al tema sobre representación política y, posteriormente, se revisan algunos argumentos contemporáneos que provienen de la teoría de la democracia sobre las razones que explican la crisis de la representación política más allá de las elecciones periódicas. El capítulo se estructura, después de la presente introducción, con un apartado en el que se plantean algunas perspectivas teóricas sobre el tema de la representación política, posteriormente se presentan los datos que surgen de la encuesta y, finalmente, se presentan algunos planteamientos que se retoman de la nueva literatura sobre la representación política, buscando vincular algunas explicaciones sobre la condición que guarda este tema en México.

1. Los problemas de la representación política: la visión teórica

La representación política ha sido un tema clásico que al paso de los siglos sigue mostrando vigencia por razones no muy positivas: los problemas asociados a la figura del Estado moderno como depositario del uso legítimo de la fuerza en donde algunas o algunos representantes políticos han utilizado este instrumento con fines de represión; la incapacidad de las burocracias (élites) en el momento de gobernar, con lo que se ha promovido la idea de una crisis de la representación política; el deterioro de los mecanismos de selección de las y los representantes a través de elecciones periódicas cuestionables y algunas visiones teóricas que se acercan a la idea de una democracia global que se encuentra en crisis.

En el caso de las elecciones periódicas, éstas son el principal componente para elegir a las y los representantes. Sin embargo, este mecanismo se encuentra permeado por varios dilemas que la literatura especializada ha venido documentando cuando se trata de comprender si la relación representantes-representados es eficaz para resolver las necesidades de la ciudadanía. Uno de los problemas se relaciona con el rol que juegan los procesos electorales para hacer que las y los representantes, después de ser electos por la ciudadanía, respondan cabalmente a las necesidades de sus representadas y representados. Otro más se relaciona con el papel que juegan las y los votantes para hacer entender a las candidaturas ganadoras que deben cumplir con sus promesas de campaña o, en el mejor de los casos, trabajar en alternativas vinculadas con el bienestar de la sociedad y no en sus intereses personales.

Si estos supuestos en lugar de ser problemas se cumplieran, entonces podríamos tener un tipo de democracia que gozara de buena salud y muy seguramente la gran mayoría de las y los ciudadanos estaría satisfecha con el desempeño de su democracia y, en consecuencia, con sus gobiernos y/o representantes. Sin embargo, sabemos, porque la evidencia así lo indica,⁴ que en la actualidad existen países con democracias defectuosas o híbridas (no consolidadas) debido a la poca conexión que tienen las y los representantes con la ciudadanía cuando se trata de trabajar en los asuntos públicos de mayor necesidad (Economist Intelligence, 2023).

Sin embargo, pese a lo anterior, todavía no existe en el futuro inmediato la fórmula que supla a la representación política por una que se acerque, en contextos de acción colectiva, a una democracia con representación directa como sucedió en tiempos de la antigua Grecia. Por ello es importante continuar estudiando y promoviendo, primero, formas de mayor comprensión sobre los problemas de la representación política y, posteriormente, nuevas propuestas de mejoras a los mecanismos de representación. En ese sentido se escribe este capítulo.

4 Ver el reporte *Democracy Index 2022. Frontline democracy and the battle for Ukraine*, <https://www.eiu.com/>

1.1. El enfoque de control

Hace tiempo Brennan y Hamlin (2000) señalaron que “las ideas sobre representación en teoría política son notoriamente difusas”. Pese a esa complejidad en las interpretaciones, la preocupación fundamental de alguna literatura sobre democracia y representación se ha fincado en los mecanismos por los cuales las elecciones inducen a las y los representantes a actuar en beneficio de sus electores. Desde esta perspectiva, las elecciones periódicas juegan un rol importante porque en teoría, o más bien a través de una ecuación relacional sencilla, los procesos de elección hacen que las y los representantes estén sujetos al control de las y los votantes y que además busquen acercar sus propuestas, al menos en campañas electorales, a las necesidades de las y los ciudadanos.

En la perspectiva del mandato, a fin de garantizar la representación, el electorado puede utilizar el voto como un mecanismo útil para forzar a las y los gobernantes a que cumplan con su obligación política (Manzano, 2002).⁵ En este caso, el objetivo de las y los votantes es colaborar en la propia acción del Gobierno, ser partícipes en la conducción de las políticas concretas que se ponen en marcha. El politólogo Valdimer Orlando Key (1964) fue el primero en formular este mecanismo y subrayar su relevancia. El instrumento “sofisticado” que usan los ciudadanos es el voto en un formato “retrospectivo”, en donde teóricamente “observan y evalúan” la actuación del Gobierno en el pasado y después “deciden” en las urnas. A su vez, las y los políticos atentos a las evaluaciones del electorado intentan realizar todo lo necesario para satisfacer estas exigencias a fin de lograr la victoria electoral o, en su caso, la reelección. De esa manera se plantea hipotéticamente que las elecciones empujan a que haya representatividad de los gobiernos a través del modelo convencional del control “en donde los políticos anticipan evaluaciones del electorado y tratan de hacer todo lo necesario para satisfacer estas exigencias y lograr la reelección” (Key, 1964).

5 Es importante reconocer que gran parte de este apartado de revisión teórica se basa en el trabajo realizado (introducción, compilación y traducción de textos) por parte de Dulce Manzano. La ficha completa se encuentra en la bibliografía.

Más tarde Morris Fiorina (1981) señaló “que un electorado que vota de manera retrospectiva, atendiendo tan sólo a las consecuencias de la acción pasada de gobierno, forzará el control electoral dado que los políticos tendrán incentivos para anticipar la reacción pública a sus políticas con objeto de permanecer en el cargo” (p. 23).

1.2. El enfoque del cumplimiento

Por otra parte, en el centro de la perspectiva de la teoría del cumplimiento se encuentra el argumento de buscar inducir a las y los gobernantes a considerar que tendrán que rendir cuentas por sus acciones pasadas. En esta propuesta también el voto puede ser utilizado por la ciudadanía para presionar a las y los políticos a que cumplan con sus propuestas de campaña. Para Manin *et al.* (1999), “Las elecciones sirven para hacer responsables a los gobiernos de los resultados de sus acciones pasadas. Como prevén la evaluación de los votantes, los gobiernos son inducidos a escoger las políticas que, a su juicio, los ciudadanos evaluarán positivamente en el momento de las siguientes elecciones” (p.15).

Bajo esa idea, el cumplimiento se presenta tomando en consideración los objetivos de las y los políticos, pero en particular lo que esperan los electores. Las y los políticos pueden pretender en sus acciones de gobierno hacer el bien para la ciudadanía, pero es posible también que hagan acciones que no les convengan, ocasionando que las evaluaciones hacia el trabajo de las y los representantes sean críticas agudas. Anthony Down (2001) fue uno de los primeros en ofrecer elementos que (de)mostraban que las y los votantes prefieren a políticos que les puedan traer mayores beneficios en el futuro y votan por propuestas que se acercan a las de ellas y ellos (como electores). Define su posición de la siguiente manera:

Cada ciudadano estima la utilidad o renta que obtendría de las acciones que espera de cada partido si estuviera en el poder en el siguiente período electivo, es decir, primero evalúa la utilidad-renta que le proporcionaría el partido A, después la que le proporcionaría el partido B

y así sucesivamente. Votará por el que considere que le proporcionará la mayor utilidad con su acción gubernamental (Down, 2001, p. 97).

Sin embargo, aun cuando estas perspectivas son plausibles y coherentes se han identificado algunos fallos que es pertinente señalar. Manin *et al.* (1999) también refieren que ambos enfoques presentan el problema de que la representación es problemática porque las y los políticos tienen sus propios objetivos, intereses y valores, y poseen información y emprenden acciones que las y los ciudadanos no pueden vigilar ni pueden controlar. La siguiente cita resume el problema:

Aun cuando los políticos en el gobierno pretendan nada más que servir al público, para ser elegidos es posible que previamente tengan que satisfacer intereses particulares. Y una vez elegidos, quizá prefieran seguir sus metas privadas o algunos fines públicos distintos de los del electorado [...] Y los votantes no saben todo lo que necesitan saber ni para decidir de forma prospectiva lo que han de hacer los políticos ni para juzgar retrospectivamente si éstos actuaron como debieron (p. 20).

En concreto, señalan que el control y cumplimiento son limitados, por tanto, ni las elecciones periódicas ni tampoco la democracia pueden garantizar la representación. Sin embargo, pese a todas estas premisas donde la representación política es demasiado cuestionada, quizá habría que explorar más a fondo el argumento de Giovanni Sartori (1999), que subraya que “la representación está necesitada de defensa” aludiendo a que ésta es necesaria y está limitada a lo que en realidad puede ofrecer.

2. La mirada ciudadana sobre la representación política en México

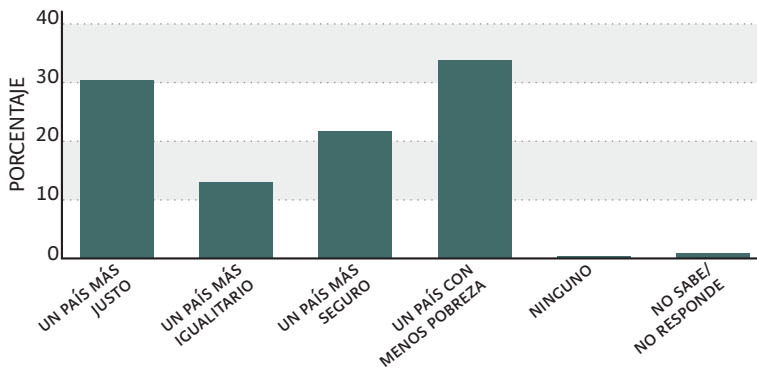
Desde la breve mirada teórica anotada anteriormente, en este apartado se analiza la sección dedicada a la representación política en la Encuci 2020. La pregunta que se busca responder es:

¿Cómo se configura la mirada de la ciudadanía mexicana sobre el tema de la representación política? En concreto, en este apartado se muestra la evidencia que sostiene el argumento de los redactores del *Informe País 2020* (Aziz Nassif *et al.*, 2020) (en adelante redactores del Informe) cuando señalan, de acuerdo con lo que se citó en la introducción de este capítulo, que “quizá la mayor debilidad de la democracia mexicana, a los ojos de la ciudadanía, es la baja calidad de la representación. Las personas no se sienten representadas, en especial por las instituciones creadas para realizar esta función” (p. 162). El análisis consiste en describir y analizar qué significa este argumento y cuáles podrían ser las explicaciones sobre la baja calidad de la representación.

Para iniciar y posicionar la reflexión sobre la representación política en torno a los problemas estructurales de México, de acuerdo con los datos que presenta la Encuci 2020, una de las preguntas centrales en el diseño de esta encuesta busca rastrear la percepción sobre la importancia que tienen para las y los ciudadanos entrevistados los principales problemas en el país. En la gráfica 1 se presenta la distribución de los porcentajes en donde puede observarse que, en orden de importancia, los dos principales problemas que preocupan a las y los mexicanos son tener un país con menos pobreza y un país más justo. Paradójicamente, después les siguen el tema de la inseguridad y, en seguida, el de la igualdad.

Gráfica 1

¿Para usted como ciudadano qué es lo más importante?



Fuente: Elaboración propia con datos de la Encuci 2020.

Esta distribución de datos se relaciona con la tipología de problemas de fondo que la ciudadanía en México, desde hace algunas décadas, resiente y que de alguna manera ya forma parte de una normalidad estructural que ha echado raíces en zonas con alta marginación, entre otras. Ciertamente, no es nuevo pensar en los problemas sobre la pobreza y la desigualdad que existen en el México de hoy, incluyendo las brechas que también existen en el tema de justicia, sin embargo, lo que destaca como tema novedoso que afecta a la democracia, pese a que no es el principal asunto en la percepción de los ciudadanos entrevistados, es la violencia criminal que perciben los mexicanos desde tiempos del expresidente Felipe Calderón Hinojosa, durante el sexenio de Enrique Peña Nieto y en el sexenio a punto de culminar de Andrés Manuel López Obrador.

Por ello, si el objetivo de este capítulo se relaciona con los problemas que enfrenta la representación política, se torna importante retomar la riqueza de información que proporciona la Encuesta 2020 sobre los problemas que preocupan (y ocupan) a la ciudadanía, en el entendido de que normativamente la representación política juega un papel importante en las distintas alternativas que pueden ofrecerse desde las posiciones de poder para atender los asuntos o problemas de fondo.

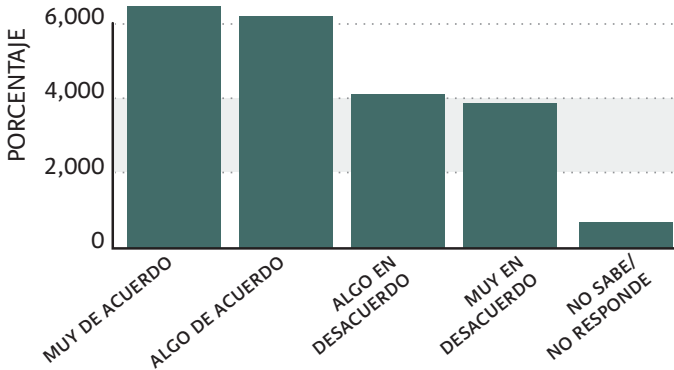
En la gráfica 2 se presenta la distribución de porcentajes de una de las preguntas clave que dotan de evidencia al argumento planteado en el apartado teórico respecto a los mecanismos de control de las elecciones periódicas.

Recordemos que ambos enfoques, de control y de cumplimiento, parten de la idea de que las elecciones tienen un rol fundamental para hacer que la representación política funcione, que la utilidad social que implica el trabajo de ésta ampare a un mayor número de ciudadanas y ciudadanos, especialmente, que puedan atenderse las necesidades ciudadanas por encima de los intereses particulares o los de los partidos políticos que impulsan las candidaturas. La información que se despliega en el gráfico se asocia a la probable comprensión que la ciudadanía ha adquirido sobre el valor del voto como mecanismo de control y cumplimiento de los representantes. Sin embargo, también es importante destacar los porcentajes de ciudadanas y ciudadanos

que respondieron “estar algo” o “muy en desacuerdo” con que el voto es la única manera que la gente tiene para opinar sobre lo que hace el Gobierno.

Gráfica 2

¿El voto es la única manera que las personas como usted tienen para opinar sobre lo que hace el Gobierno?



Fuente: Elaboración propia con datos de la Encuci 2020.

Este último bloque de respuestas puede significar que hay una visión más amplia de la ciudadanía sobre cómo evaluar los trabajos de las y los representantes vía voto y, en consecuencia, vía elecciones periódicas. Teóricamente puede afirmarse que existen otras formas de opinar sobre lo que hace el Gobierno, pensando en un contexto de uso amplio de redes sociales y plataformas digitales en donde puede exponerse lo que piensan las y los ciudadanos sobre sus gobiernos o representantes, el tema es encontrar mayor evidencia de cómo hacer posible que las y los representantes cumplan con las obligaciones que les encarga la ciudadanía a través del voto.

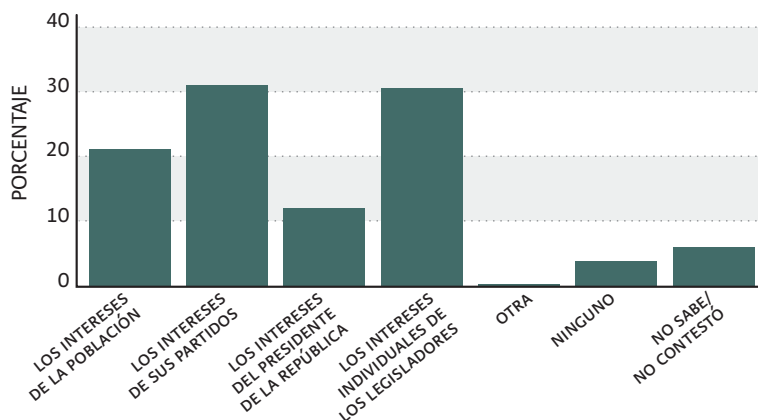
Después de estos datos, en los gráficos siguientes se presenta evidencia que respalda el argumento de los expertos que elaboraron el *Informe País 2020* (Aziz Nassif *et al.*, 2020), relacionado con que las y los ciudadanos entrevistados no se sienten representados por sus legisladores. En la gráfica 3 se muestran los porcentajes de la distribución de los intereses de las y los legisladores. Efectivamente, la teoría sobre la representación política abona

a la idea de que las y los representantes tienen intereses personales, especialmente, cuando buscan seguir una carrera política de largo aliento; también, en el caso de México, la elaboración de leyes se relaciona con prácticas asociadas a los efectos perversos de los procesos de cabildeo que realizan grupos de presión o empresas transnacionales con los grupos parlamentarios o liderazgos influyentes, por tanto, una de las consecuencias de estas prácticas que se presentaron especialmente en el pasado inmediato se relaciona con posibles actos de corrupción.

Por otra parte, no debe descartarse el porcentaje de entrevistados y entrevistadas que piensa o cree que las y los legisladores tienen en mente los intereses de la población. Ésta debe ser una verdad que desafortunadamente es superada por su contraparte, la idea del beneficio personal de las y los representantes, tal como lo indican los datos.

Gráfica 3

¿Qué toman más en cuenta los legisladores para elaborar leyes?

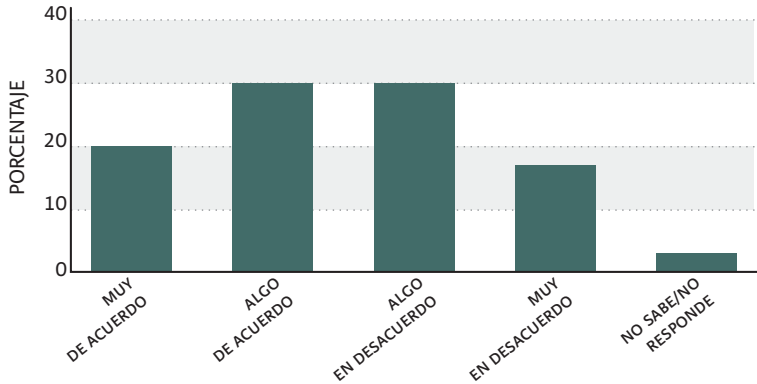


Fuente: Elaboración propia con datos de la Encuci 2020.

Para completar la información y proceder a un análisis sobre el desapego de las y los representantes respecto a las y los ciudadanos, en la gráfica 4 se presenta la distribución de porcentajes de ciudadanas y ciudadanos que respondieron a la pregunta “¿Los partidos políticos no sirven para nada?”.

Gráfica 4

¿Los partidos políticos no sirven para nada?



Fuente: Elaboración propia con datos de la Encuci 2020.

Al analizar las gráficas 3 y 4 es posible inferir sobre la complicada situación de la representación política en México en el momento en que se levantó la encuesta. Se vuelve necesario retomar la observación de las y los autores del Informe (Aziz Nassif *et al.*, 2020) porque justo se indica que la percepción de la ciudadanía es que las y los legisladores no trabajan por los intereses de la ciudadanía, por ello prevalece un mayor porcentaje de entrevistados que señalan que las y los legisladores trabajan por sus intereses individuales y los de sus partidos políticos.

En realidad, lo anterior no es una novedad, más bien se trata de la confirmación de un asunto en el cual hay muy poco alcance por parte de las y los ciudadanos para hacer que la representación funcione. A este aspecto se puede sumar la percepción que se tiene sobre los partidos políticos, en especial tal como fue el sentido de la pregunta diseñada en la encuesta sobre la afirmación de que éstos “no sirven para nada”. En una ecuación simple, el mayor porcentaje corresponde a los ciudadanos que opinan que están “muy de acuerdo” y “algo de acuerdo” con dicha afirmación. Sin embargo, también hay un porcentaje importante de ciudadanos que respondieron que están “algo en desacuerdo” o “muy en desacuerdo” ante esta aseveración que se plantea en formato de pregunta. Es decir, que este porcentaje de ciudadanas y ciudadanos es probable que considere que los partidos políticos sí sirven para las funciones para las que fueron creados.

Ambos temas, por una parte, el del desapego de los representantes para con las necesidades ciudadanas, y por otra, el descrédito de los partidos políticos, son asuntos viejos que tienen como característica ser actuales en un momento en que la baja calidad de la representación política abona a la incertidumbre sobre la democracia. La literatura especializada de un tiempo a la fecha acuñó el concepto *crisis de la representación política*, justo para sintetizar estos problemas en donde la ciudadanía cuando se manifiesta o tiene oportunidad de hacerlo por las vías modernas de comunicación, como son las redes sociales, lo hace matizando las críticas sobre los trabajos de las y los legisladores; especialmente, no son pocas las veces que reitera o busca recordarles a los partidos políticos sobre el pobre rol que juegan en un sistema de partidos que debe(ría) ser competitivo.

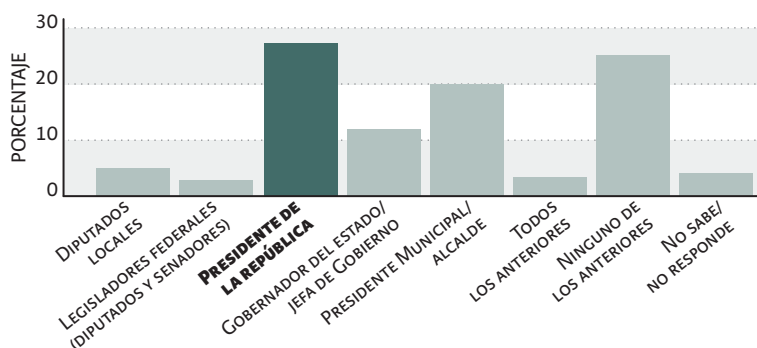
Hasta este punto llega el momento de buscar la evidencia de otro aspecto que los autores del Informe (Aziz Nassif *et al.*, 2020) señalan dentro del mar de información de los datos de la Encuci 2020. Se señala en la misma cita, ya anotada en la introducción de este trabajo, que “[...] Hay una mejor percepción de la Presidencia de la República —es decir, más personas se sienten representadas por el Presidente— aun cuando esta siga siendo limitada” (p. 162). ¿Qué significado tiene en estos momentos en el país esta novedad encontrada en los datos?

En la gráfica 5 se muestra la distribución de porcentajes desde donde se retoma el argumento que presentan los redactores del Informe (Aziz Nassif *et al.*, 2020). Es importante matizar que efectivamente es una novedad en el curso de la democracia en México que un porcentaje importante de ciudadanas y ciudadanos no se sientan representados por los legisladores ni tampoco por los partidos políticos y, ante la pregunta “¿quién representa mejor sus intereses?”, un porcentaje con mayoría simple responda que la figura del presidente de la República los representa mejor, seguido de un controversial porcentaje de ciudadanos que respondieron que ninguno, y en una tercera posición, la figura del presidente municipal o alcalde. Es posible pensar que quizá resulte un atrevimiento decir que se trata de una novedad que la figura presidencial tenga hoy un significado importante para ciudadanos en el marco de la crisis de representación política. Sin embargo, los

redactores del Informe (Aziz Nassif *et al.*, 2020) subrayan este asunto como elemento que forma parte del curso de la democracia en México, sobre el cual es importante hacer algunas reflexiones.

Gráfica 5

¿Quién representa mejor los intereses de usted?



Fuente: Elaboración propia con datos de la Encuci 2020.

En primer lugar, debe precisarse que, desde la victoria electoral de Andrés Manuel López Obrador en el verano de 2018 hasta el momento en que se levantó la información de la encuesta, del 17 de agosto al 18 de septiembre de 2020, la inercia de su candidatura todavía se encontraba en un momento idóneo por el cual los resultados de la victoria electoral podían relacionarse con la percepción ciudadana sobre la figura presidencial. Fueron tiempos en los que también los programas sociales emprendidos por este Gobierno iniciaron un proceso de consolidación, especialmente, las transferencias de recursos para adultos mayores y los programas de becas.

Por otra parte, de la misma forma en que los redactores (Aziz Nassif *et al.*, 2020) señalan, en este apartado es importante recordar el pasado inmediato del ejercicio de poder tanto de las dos administraciones del PAN, 2000-2012, en donde la figura presidencial de Felipe Calderón Hinojosa fue en declive después de los resultados de la lucha con las organizaciones criminales; pero, especialmente, lo que significó el regreso del PRI, 2012-2018, en donde dos eventos clave fueron parte del efecto en la caída

de legitimidad de ese Gobierno: Ayotzinapa y el *affaire* conocido como la Casa Blanca. Puede incluirse que el movimiento sociopolítico que impulsó el mismo presidente desde que fundó al partido político Movimiento Regeneración Nacional (Morena), con el que logró la victoria electoral, gozaba de sus mejores momentos antes de que los efectos de la pandemia pudieran cuantificarse. En ese sentido, no puede negarse que desde hacía mucho tiempo la figura de un presidente del país no tenía tal porcentaje de aceptación frente a la ciudadanía. Por ello, será importante en el futuro retomar este tema como objeto de estudio para problematizar sus alcances en tanto se despeje el final del sexenio 2018-2024.

Finalmente, con estas ideas, en este apartado se tiene como propósito apoyar con datos originales de la encuesta los argumentos que presentan los redactores del Informe (Aziz Nassif *et al.*, 2020), y acercar alguna respuesta a la pregunta que se formuló respecto a la configuración de la mirada ciudadana sobre la representación política en México, a través de las gráficas que se han presentado. De nueva cuenta, es importante señalar que la evidencia que se está mostrando sostiene los argumentos sobre los problemas que enfrenta la representación política en el país. En el apartado siguiente, se pretende también, desde la visión de alguna literatura especializada contemporánea, retomar argumentos que pueden ayudar a responder por qué las y los ciudadanos no se sienten representados por las instancias formales que existen en el país. Especialmente, las explicaciones se centran en intentar exponer las posturas innovadoras que ha presentado esta literatura.

3. La representación política más allá de las elecciones periódicas

Algunos de los problemas manifestados en la arena política en México, con el paso del tiempo, se han convertido en dilemas que no tienen una respuesta fácil, mucho menos soluciones de corto plazo. Por ello es importante retomar esos viejos problemas, actualizarlos y continuar replanteando vías o alternativas de

respuestas para enfrentar las causas que han llevado a que después de largas décadas el conflicto siga vigente, es el caso de los problemas asociados a la representación política.

Para explicar algunas de las razones sobre por qué la representación política en México se encuentra desprestigiada ante una ciudadanía crítica y cada vez más informada, una nueva literatura ha surgido como alternativa al argumento tradicional del mandato y control electoral, se trata de posicionamientos reflexivos que van más allá del aparente control que pudieran tener las elecciones periódicas. Jacob S. Hacker y Paul Pierson (2013) plantean que ha existido un periodo de amplia inequidad económica en Estado Unidos, entonces, se preguntan “¿Por qué la democracia electoral no ha ofrecido resultados compensatorios de redistribución que podrían beneficiar a una gran mayoría?”. La respuesta que ofrecen es sumamente relevante, pensando que se trata de un país desarrollado y con una democracia antigua. Señalan que, desde los años setenta, grupos de *lobbying*, *think tanks* y otras organizaciones representan los intereses económicos (*business*) antes que los comités legislativos, agencias ejecutivas, cortes y otras organizaciones que deberían encontrar en la representación política una vinculación más estrecha. Los autores (Hacker y Pierson, 2013) sostienen que

en un clima político generado unilateralmente por una organización pro empresarial, no es probable que los votantes seleccionen o elijan candidatos, que los representantes electos promulguen políticas, y que las agencias ejecutivas y los tribunales interpreten o administren las leyes de forma que den prioridad a la reducción de la desigualdad económica en lugar de a su aumento (p. 140).⁶

Este argumento es plausible de aplicar y verificar para el caso mexicano. En una arena política compleja, por los intereses particulares y de grupos de élites empresariales, y esto incluye a las cúpulas de los partidos políticos mexicanos, es poco probable que la ciudadanía tenga acceso a participar en la selección de candidaturas para su postulación. Mucho menos es probable que

6 La traducción es del autor.

los grupos en el poder político tengan prioridad de atender las agendas relacionadas con los problemas de las y los ciudadanos, por encima de las de los grupos que los postularon. En ese sentido, el desencanto ciudadano por las y los legisladores y los partidos políticos se hace evidente y refleja la realidad que se presenta en la información de la Encuci 2020 en México.

En otro argumento innovador sobre las razones que explican la percepción negativa que tienen los ciudadanos sobre la representación política, Pradeep Chhibber y Susan Ostermann (2013) sostienen que

la verdadera democracia representativa requiere una burocracia que funcione bien, una burocracia que administre las políticas públicas de forma que se cierre el círculo entre los votantes, los representantes electos y el Estado, proporcionando realmente a los votantes los beneficios y servicios que autorizaron a sus representantes a promulgar. Cuando las burocracias funcionan bien, el resultado es una conexión simpática entre los votantes y sus representantes que es crucial para que una democracia representativa pueda cumplir sus promesas (p. 170).⁷

En ese mismo sentido, los autores (Chhibber y Ostermann, 2013) también proponen que los partidos políticos deben representar los intereses de grupos sociales, no sólo aquellos de políticos individuales o dinastías de familias. Estos argumentos los observan en India, en donde prevalece una democracia empobrecida porque los partidos políticos realmente representan intereses individuales o de familias y suelen impulsar burocracias que aplican políticas de manera sesgada, mientras que los partidos que representan a otros grupos sociales no pueden hacerlo con éxito a menos que exista una burocracia que aplique sus políticas de forma fiable, imparcial y competente (Chhibber y Ostermann, 2013).

Estas ideas son muy cercanas a lo que sucede en México. Las burocracias que han ejercido las funciones administrativas del Estado, junto con las facultades omnipotentes del jefe del Ejecutivo durante el periodo de hegemonía del Partido Revolucionario

7 La traducción es del autor.

Institucional (PRI), pusieron un sello específico sobre la forma en que se gobernó en el país. Con ello se logró posicionar a la clase política por encima de los intereses ciudadanos. Estas burocracias con el paso del tiempo fueron enriqueciéndose económicamente de tal manera que dentro del mismo PRI la lucha por buscar ser parte de una burocracia dorada se consignó como una carrera a seguir, porque el esquema significaba estatus y una posición social reconocida. Incluso, ese mismo partido político, que en los hechos aglutinaba a los sectores obrero, campesino, laboral, entre otros, signaba en sus discursos el impulso de una política de cercanía con la ciudadanía, pero en los hechos gran parte de su misión fue afianzar a una clase política fuerte y privilegiada, muy alejada de las necesidades de la ciudadanía. Por ello, no es un tema nuevo señalar en estos momentos en que se presenta la Encuci 2020 el desprestigio que tienen los partidos políticos, pues el inicio de esta crítica ciudadana que hoy se visualiza se inició durante el periodo de su hegemonía en el sistema de partidos en México.

Un tercer y último argumento que en este capítulo se retoma para explicar algunos de los problemas de la representación política se relaciona con lo que Matthew Hindmand (2013) anota cuando habla de las repercusiones de la revolución moderna de la tecnología, de la información en los procesos de comunicación y la acción colectiva que sustentan la eficacia de la democracia.

Sostiene que se está alcanzando un nuevo equilibrio más rápidamente de lo que muchos preveían, pero no es uno muy propicio para la igualdad de representación de todos los ciudadanos. El impacto económico de Internet ya ha mermado considerablemente la oferta de periodismo de investigación, debido a que los periódicos tradicionales se han hundido o han recortado drásticamente sus plantillas en una lucha desesperada por sobrevivir (p. 194).

Además, sostiene el mismo autor (Hindman, 2013) que los observadores esperan que la proliferación de blogueros ciudadanos sirva de sustituto nuevo y más igualitario al periodismo de rendición de cuentas, y que la blogosfera ya está muy concentrada y dominada por las élites, reproduciendo así los problemas de los medios de comunicación tradicionales, pero con una base

informativa muy reducida, especialmente a nivel estatal y local,⁸ afectando a la democracia.

En este tema y bajo la lectura de este argumento también resulta plausible observar lo que sucede en el caso mexicano con el impacto de las nuevas tecnologías (redes sociales) y su efecto en el vínculo entre representación política y ciudadanía. Aunque este argumento puede parecer separado de los propósitos que se indagan en este capítulo, queda claro que el uso e impacto de las nuevas tecnologías en democracias defectuosas se asocia también con los problemas de la democracia misma. En este caso, Hindman (2013) pone atención en un asunto de baja representación ciudadana frente a los usos igualitarios de las nuevas tecnologías. Por supuesto, este tema queda como agenda pendiente de explorar más profundamente.

Conclusiones

De acuerdo con la Encuci 2020, se ponen en contexto los argumentos que presentaron los redactores del *Informe País 2020. El curso de la democracia en México* (Aziz Nassif *et al.*, 2020). Los datos que muestran el desaliento que percibe la ciudadanía sobre la representación política mexicana, formalizada en los partidos políticos y los legisladores, en el caso de este capítulo se observaron a partir del enfoque teórico del mandato y el cumplimiento como mecanismos de control de la representación política.

De nueva cuenta queda claro que el rol de las y los legisladores y de los partidos políticos, en cuanto a su desempeño, continúa valorado negativamente por una ciudadanía que en estos tiempos tiene mayor información y, en el mejor de los casos, comprende la situación de pobreza, desigualdad e injusticia que, según los datos de la Encuci, percibe que enfrenta el país.

Frente a este panorama, la mirada teórica desde el mandato y el cumplimiento parece que cumple con la idea clásica propuesta por los profesores Key (1964), Fiorina (1981) y Down (2001), en

8 La traducción es del autor.

torno al papel de las elecciones periódicas como mecanismos para premiar o castigar a la representación política, aunque pareciera que al paso de los años sigue acumulando algunas dificultades para aterrizar en democracias defectuosas como las latinoamericanas y, especialmente, en la de México. Sin embargo, como se anota al final del apartado teórico desarrollado en este capítulo, podemos coincidir con Sartori (1999) en que se tiene que defender a la representación política.

En ese sentido, el tercer apartado de este capítulo se encamina a plantear de manera general, esperando en una nueva oportunidad desarrollar el tema de forma específica, tres argumentos que surgen de una nueva literatura que va más allá del control que pueden ejercer las elecciones sobre los representantes políticos. Se trata de la visión de Jacob S. Hacker y Paul Pierson (2013) respecto a lo pernicioso que resulta el rol que juegan los grupos proempresariales por encima de los intereses sociales. Se trata de una situación que ha venido abonando, incluso en democracias avanzadas, a que temas como la desigualdad social tengan un impacto en la mirada negativa sobre la representación política.

Por otra parte, Pradeep Chhibber y Susan Ostermann (2013) abordan el tema de la importancia de las burocracias. Señalan que la verdadera democracia representativa requiere una burocracia que funcione bien. Como ya se mencionó párrafos atrás, plantean que cuando las burocracias funcionan bien el resultado es una conexión simpática entre los votantes y sus representantes que es crucial para que una democracia representativa pueda cumplir sus promesas. En este caso, si probamos este argumento en gobiernos subnacionales en México (por supuesto, también en el Gobierno federal), puede encontrarse evidencia sobre algunos de los fallos que prevalecen en el trabajo ordinario de los gobiernos, específicamente en temas de corrupción y manejo de finanzas, mismos que impactan en la imagen negativa que se tiene en la representación política.

Por último, la mirada de Matthew Hindmand (2013) sobre el impacto que tiene el uso de las tecnologías en las sociedades políticas también hace una diferencia en cuanto a la desigualdad, especialmente cuando se trata del uso del internet y la forma en que ha ido desapareciendo a medios tradicionales impresos y se

ha abierto una esfera que él denomina *blogosfera*, asociada, lamentablemente, a grupos de élites, y que por tanto reproducen los viejos contenidos de información que han alentado el desencanto de la ciudadanía sobre la representación política.

Bibliografía

- Aziz Nassif, A., Castro Cornejo, R., Gilas, K. M., Isunza Vera, E., De la Peña Mena, R. y Somuano Ventura, M. F. (2020). *Informe País 2020. El curso de la democracia en México*. INE; PNUD.
- Brennan, G. y Hamlin, A. (2000). *Democratic devices and desires*. Cambridge University Press.
- Chhibber, P. y Ostermann, S. (2013). A democratic balance: Bureaucracy, political parties, and political representation. En J. H. Nagel y R. M. Smith (Eds.), *Representation. Elections and beyond* (pp. 166-191). University of Pennsylvania Press.
- Dahl, R. (1989). *La poliarquía*. Tecnos.
- Down, A. (2001). Teoría económica de la acción política en una democracia. En A. Batlle (Ed.). *Diez textos básicos de Ciencia Política* (pp. 93-111). Ariel.
- Economist Intelligence. (2023). *Democracy Index 2022. Frontline democracy and the battle for Ukraine*. Recuperado el 7 de octubre de 2023, de <https://www.eiu.com/>
- Fiorina, M. P. (1981). *Retrospective voting in American national elections*. Yale University Press.
- Hacker, J. A. y Pierson, P. (2013). The paradox of voting-for Republicans: Economic inequality, political organization, and the American voter. En J. H. Nagel y R. M. Smith

(Eds.), *Representation. Elections and beyond* (pp. 139-165). University of Pennsylvania Press.

Hindman, M. (2013). The closing of the frontier: Political blogs, the 2008 Election, and the online public sphere. En J. H. Nagel y R. M. Smith (Eds.), *Representation. Elections and beyond* (pp. 192-214). University of Pennsylvania Press.

Key, V. (1964). *Politics, parties, and pressure groups* (5^a ed.). Crowell.

Manin, B., Przeworski, A. y Stokes, S. C. (1999). Elections and representation. En A. Przeworski, S. C. Stokes y B. Manin (Eds.), *Democracy, accountability, and representation* (pp. 29-54). Cambridge.

Manzano, D. (2002). Introducción: ¿Son las elecciones un mecanismo efectivo de representación? *Zona Abierta*, (100-101), 1-18.

Pitkin, H. (1967). *The concept of representation*. University of California Press.

Sartori, G. (1999). En defensa de la representación política. *Claves de Razón Práctica*, (91), 2-6.

Schedler, A. (1999). Conceptualizing accountability. En A. Schedler, L. Diamond y M. F. Plattner (Eds.), *The self-restraining State. Power and accountability in new democracies* (pp. 13-28). Lynne Rienner Publishers.

IV



IV

Introducción	105
1. Las coyunturas críticas en el estudio de la historia política argentina	108
2. El inicio de un nuevo patrón en la dinámica político-institucional. Los golpes de Estado moderadores de las expectativas redistributivas de los sectores subalternos	116
3. La democracia como un nuevo equilibrio, 1983-2023	129
4. A modo de epílogo. ¿Es la democracia argentina un régimen a prueba de todo? Los riesgos actuales y los futuros	164
Bibliografía	166
Anexo	174

Volatilidad económica y estabilidad institucional. La economía política de la democracia argentina a cuatro décadas de la transición

José del Tronco Paganelli*

*La democracia sólo prospera cuando la derrota electoral
no constituye una desgracia social ni un delito.*

ADAM PRZEWORSKI, 1995

*Si uno se va de Argentina por una semana,
cuando vuelve no entiende nada...
Si se va por 20 años, al volver todo sigue igual.*

DICHO POPULAR

Introducción

“La característica que distingue a Argentina es la fragilidad y fugacidad de toda forma de autoridad” (Huntington, 1968, citado en Mainwaring y Pérez Liñán, 2013, p. 135). En 1968, Samuel Huntington definió de ese modo peculiar la evolución del régimen político en el país sudamericano. La inestabilidad institucional experimentada desde 1930 hasta 1983, periodo en el que se

* Profesor-investigador de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales-sede México. Correo electrónico: jdelttronco@flacso.edu.mx

sucedieron 22 presidentes¹ y durante el cual ningún gobernante electo democráticamente pudo terminar su mandato,² no fue más que un síntoma de aquella dolorosa, pero precisa definición.³

¿Cómo es posible que, con esos antecedentes, la democracia argentina iniciada el 10 de diciembre de 1983 esté cumpliendo 40 años de vigencia ininterrumpida? ¿Cómo explicar que un país en el que durante las cinco décadas previas a la transición democrática la duración promedio de los gobiernos fue de 29 meses (cuando constitucionalmente el mandato presidencial duraba seis años —72 meses—), haya logrado una continuidad institucional de cuatro décadas? Si, como pretende demostrarse aquí, el empate hegemónico entre dos alianzas socioeconómicas o “coaliciones de clase” ha persistido (Wainer, 2018) y ello explica la crónica inestabilidad macroeconómica que padece la Argentina, ¿cómo logró la democracia dejar de ser un “juego imposible” (O’Donnell, 1972) para convertirse en el “único juego aceptable” (Przeworski, 1995)?

Este capítulo argumenta que la estabilidad institucional iniciada hace cuatro décadas obedece al compromiso de las élites partidarias y de los grupos de interés, tanto como al de la ciudadanía con la nueva democracia (Mainwaring y Pérez Liñán, 2013; Quiroga, 2011). Pese a las diferencias en torno a los diversos proyectos de país vigentes, la lógica del juego político se transformó. Durante las décadas previas a 1983, la dinámica política fue de *suma-cero* y los intereses de las élites económicas no encontraban una fácil penetración entre las opciones partidistas mayoritarias. A partir de 1916, durante la vigencia de gobiernos

- 1 Se cuenta una sola vez la presidencia de Juan Domingo Perón entre 1946 y 1955 (si bien incluye dos mandatos, el segundo de ellos interrumpido), se agrega como uno más su último mandato presidencial entre el 12 de octubre de 1973 y el 10 de julio de 1974.
- 2 La única excepción fue el primer gobierno de Juan Domingo Perón (1946-1952), quien en 1949 promovió una reforma constitucional que hiciera posible un segundo mandato consecutivo (hasta antes no estaba permitido por la ley) y fue derrocado por un golpe militar, por lo que concluyó su segundo gobierno en 1955.
- 3 Entre 1951 y 2000, Argentina fue el país con mayor cantidad de transiciones *desde y hacia* la democracia en todo el mundo, con un total de ocho (Gervasoni, 2014).

electos a partir del voto popular, los actores políticos opositores (en particular aquellos que no contaban con una representación política suficiente como para vetar las aspiraciones redistributivas de las mayorías) consideraban que quienes estaban en el poder ponían en riesgo su propia supervivencia. En ese contexto, el congreso no podía jugar un papel relevante como espacio institucional para la transformación pacífica del conflicto político y la construcción de un acuerdo político intertemporal se dificultaba (Stein y Tommasi, 2006; Romero, 2013). Fue así como el carácter incompleto de la competencia por el desplazamiento político de las élites (Wainer, 2018) aumentó la polarización, dificultó el pluralismo y motivó a dichos sectores a tomar el poder por asalto, lo que hizo inviable la estabilidad de un régimen democrático.

En tal sentido, la profunda huella establecida por el presidente Raúl Alfonsín (1983-1989), tanto desde lo discursivo como desde el ejercicio del gobierno, fue fundamental para encaramar a los partidos de oposición, grupos de presión y ciudadanía detrás del proyecto democrático. Alfonsín marcó una nueva pauta de conducta según la cual: 1) no hay autoridad más importante que la del gobierno constitucionalmente electo, pero, además, 2) es en el seno de las instituciones representativas donde se procesan los conflictos. Cuando ello no ocurrió, 3) la ciudadanía insatisfecha ejerció su control a través del voto (1989, 1999, 2015, 2019), y cuando éste resultó inefectivo, 4) fueron las manifestaciones callejeras las que ejercieron su voz de protesta y marcaron la pauta de lo que podía o *debía ser* (2001-2002) (Mustapic, 2002; Ollier, 2008). Dicho en otros términos, es la efectividad de la *accountability* —en sus diversos formatos y expresiones—, mucho más que la *responsiveness*, lo que ha sostenido y mantenido vigente a las instituciones democráticas en Argentina desde 1983.

El documento se estructura como sigue: primero se define brevemente el marco analítico del trabajo. Se fundamenta la importancia que tiene el análisis de las coyunturas críticas para el estudio comparativo y la comprensión de los sucesos históricos desde una perspectiva politológica (Collier y Collier, 1991). Posteriormente, se realiza un recorrido histórico que inicia con la promulgación de la Constitución de la Nación Argentina (1853-1860) y continúa con el proceso de construcción del Estado nacional (1861-1880). En la

sección siguiente, se analizan las condiciones que hicieron posible el advenimiento de la democracia a partir de 1916, así como la inestabilidad institucional crónica experimentada por Argentina entre 1930 y 1983 que fue el resultado de la imposibilidad de llegar a un acuerdo político de largo plazo entre quienes detentaban el poder económico e institucional y quienes obtenían los votos para gobernar (Stein y Tommasi, 2006). Esta dinámica caracterizó la política argentina durante más de cinco décadas y desembocó en una dictadura militar cruenta a partir de 1976, que condujo al país a la penosa derrota en la Guerra de Malvinas de 1982, luego de la cual la movilización social y partidista promovió una liberalización acelerada del régimen político y la convocatoria a elecciones para el año siguiente (O'Donnell y Schmitter, 1986). En la sección cuarta, a través de la descripción de las decisiones de los gobiernos democráticos, se analiza por qué pese a la recurrencia de las crisis macroeconómicas y al deterioro relativo del nivel de vida de la ciudadanía, la democracia instaurada en 1983 se mantuvo relativamente inmune a la alta conflictividad política y social derivada de aquélla. En la sección final, se analiza el futuro inmediato a la luz de los posibles cambios (no necesariamente halagüeños) que presuponen la polarización creciente de las opciones partidarias y la transformación generacional del electorado, cuya valoración de la democracia ha caído significativamente en los últimos años.

1. Las coyunturas críticas en el estudio de la historia política argentina

La idea de *coyunturas críticas* —y sus efectos— es un concepto valioso para el análisis histórico comparado. El argumento subyacente detrás de esta noción es que dichas *transiciones*⁴ son momentos clave en los que puede (re)direccionarse el curso de

4 Si bien a menudo *crisis* es un concepto que tiene una carga negativa al hacer referencia a procesos de deterioro, o cuestionamientos generales del orden vigente, lo cierto es que los momentos críticos son oportunidades para cambiar aquello que ha presentado anomalías significativas. Por ello es

los eventos, provocando cambios sustantivos en las trayectorias e inercias políticas y sociales previas. En tal sentido, las coyunturas críticas son, por lo general, periodos históricos breves,⁵ en los cuales se deciden las trayectorias por venir. Las coyunturas críticas deben ser identificadas como momentos en los que es posible (aunque no siempre ocurre) hacer “toda la diferencia” (Collier y Collier, 1991, p. 35).

Para quienes estudian la historia desde un enfoque comparativo suele haber un acuerdo: es posible identificar patrones de cambio y continuidad a través del tiempo (Weber, 1985). Dichos patrones son, en buena medida, el resultado de lo ocurrido durante las coyunturas o transiciones críticas (Cirone y Pepinsky, 2022).⁶ Mientras que la continuidad es resultado del mantenimiento del *path-dependence* vigente, el cambio es producto del establecimiento de trayectoria(s) diferente(s) que modifican el *path-dependence* previo y crean uno nuevo.⁷

En el caso de la historia política argentina, en el periodo de 1853 a 1983 se sucedieron diversas coyunturas críticas. Algunas derivaron en cambios en el equilibrio de poder entre fuerzas políticas mientras que otras reforzaron los mecanismos de continuidad. El argumento de este artículo es que el periodo —que inicia con la derrota en Malvinas en 1982 y culmina en 1989 con la transferencia

que las coyunturas críticas pueden, aunque no siempre, desembocar en el cambio del patrón cuya vigencia ha entrado en crisis.

- 5 El periodo temporal al que hace referencia una coyuntura crítica no puede ser definido de antemano ni con exactitud. Depende más bien del fenómeno a ser analizado, y de la duración de la transición que determina a) el nuevo patrón de acontecimientos derivados del cambio producido en la coyuntura o b) la continuidad del patrón anterior.
- 6 El concepto de *persistencia histórica* refiere a efectos causales que operan a través del tiempo, por décadas, y ayudan a explicar variaciones (y su ausencia) en fenómenos políticos, sociales y económicos.
- 7 Un nuevo patrón en el cual las cosas se suceden con una cierta lógica. Cuando queremos explicar qué es un *path-dependence* una buena manera de decirlo es la de que para entender lo que está ocurriendo en el presente no hay nada más preciso ni más valioso que conocer lo que acaba de ocurrir en el pasado cercano. Para profundizar en el concepto ver North (1993).

del mandato de un partido a otro por primera vez desde 1916—⁸ es una coyuntura crítica que determina una dinámica novedosa, diferente a todo lo ocurrido previamente. Con el advenimiento de la democracia y la llegada de Alfonsín al poder en diciembre de 1983, se instaura un patrón según el cual las nuevas élites partidistas se embarcan en una misma nave, convencidas de que su naufragio pone en peligro a toda la clase política (no sólo al Gobierno) y con ello a la democracia. El presidente Raúl Alfonsín es una figura clave en esta coyuntura, dado que establece con fuerza una nueva huella institucional que, con sus vaivenes y problemáticas, logró la regularización de un nuevo patrón de relacionamiento entre los actores políticos, sociales e institucionales, en el que el desencuentro ideológico entre sectores populares y élites no condujo —como sí lo había hecho en las décadas previas— al quiebre de la democracia (Quiroga, 2011; Linz, 1994). Dicho de otro modo, a partir de 1983, el régimen político democrático dejó de ser la variable de ajuste de los clivajes políticos, económicos y sociales en el país.⁹ Incluso con fuertes turbulencias, esa conciencia se ha mantenido relativamente inalterada durante el viaje democrático que en 2023 cumplió ya 40 años.

1.1. El origen: de la constitución formal a la construcción del Estado-nación

Luego de proclamada la Constitución de la Confederación Argentina, en 1853, el país vivió una década de conflictos políticos entre (lo que hoy son) las provincias del interior y la provincia de Buenos Aires, que incluía lo que hoy es la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. La negativa de Buenos Aires a ser parte de la Confederación

8 Con la salvedad de que en 1916 se dieron las primeras elecciones democráticas, por lo que el Partido Autonomista Nacional (PAN) que entregó el poder a la Unión Cívica Radical fue un partido que gobernó en un régimen no competitivo. Es decir, la transferencia del mandato se da entre dos partidos diferentes, pero el primero de ellos no había sido electo por el voto popular en elecciones libres.

9 Haber encapsulado el poder de los militares es una decisión fundamental para hacer posible esta nueva trayectoria histórica.

Argentina mantuvo a aquélla en una situación de autonomía política hasta la firma del Pacto de San José del Flores, en 1859. Sin embargo, la situación privilegiada de Buenos Aires, dada la ubicación del puerto que conectaba a la hoy capital del país con el resto del mundo, hizo insostenible una situación política en la que tuviera un papel subordinado a las provincias en la organización política del país. Así fue que, luego de la batalla de Pavón entre los ejércitos de la Confederación y de Buenos Aires, esta última pudo prevalecer (1862) y se logró un nuevo acuerdo institucional según el cual Buenos Aires se constituía en la cabeza política de la *Nación Argentina*, término adoptado como el nuevo nombre oficial del país.¹⁰

Una vez vencidas las resistencias y consumada la unidad, en el año 1880 llega al poder el general Julio Argentino Roca, un líder militar proveniente de la provincia de Tucumán que fue, de alguna manera, quien terminó de poner los cimientos de la Argentina moderna. El legado de Roca es múltiple y está expuesto a diversos claroscuros. Sus partidarios destacan su papel en la consolidación definitiva del Estado argentino, en su expansión territorial¹¹

10 Bartolomé Mitre fue el primer líder bonaerense responsable de iniciar un proceso de unificación política (también llamado *reducción a la unidad*) para lograr *convencer* a las provincias gobernadas por líderes federales opositores a esta nueva configuración política e institucional, luego de diversas *campañas* militares contra los líderes provinciales *recalcitrantes*. La hegemonía de las autoridades nacionales con asiento en Buenos Aires terminó de consumarse a fines de la década, en 1879. Este proceso incluyó, además, una guerra internacional contra Paraguay, país que contaba entre sus aliados a varios líderes federales que gobernaban provincias reacias a los deseos de los porteños de unificar al país bajo su rectoría política y una conquista de los territorios en manos de poblaciones originarias del sur del país.

11 El recién estructurado Estado centralista decidió asumir el desafío de conquistar y consolidar sus *fronteras interiores*. Estas fronteras internas, eufemísticamente llamadas el *desierto*, estaban constituidas por las extensas áreas que desde la época colonial permanecían bajo el control de los grupos indígenas. La llamada *Campaña del desierto*, llevada adelante por Julio Argentino Roca en su condición de general de la nación (antes de llegar a la presidencia), respondió a la necesidad de ocupar efectivamente las fronteras nominales con los países limítrofes, las demandas de

y en el elevado y persistente crecimiento económico alcanzado en aquellos años que condujo al país a situarse entre las naciones más ricas del mundo. En términos económicos, las inversiones extranjeras, la expansión ferroviaria y las diversas oleadas migratorias, fundamentalmente desde el sur y el este de Europa, contribuyeron a hacer de Argentina uno de los principales exportadores de materias primas agropecuarias a principios del siglo XX.¹² Políticamente, Roca fue el artífice de múltiples alianzas con las élites provinciales, que dieron por resultado lo que el historiador Natalio Botana (2005) definió como el *orden conservador*, un entramado de acuerdos políticos y económicos,¹³ con afanes hegemónicos,¹⁴ por medio de los cuales se garantizaba la permanencia del Partido Autonomista Nacional (PAN) en la Presidencia de la Nación, más allá de las crecientes disidencias políticas. Así fue como, a pesar del surgimiento de la Unión Cívica Radical como principal partido de oposición en 1890, diversas formas de fraude e intimidación (en aquel momento el voto no sólo era restringido, ni siquiera era secreto) garantizaron la permanencia del PAN en el Gobierno hasta 1916.

tierra por parte de los hacendados para incrementar la ya altamente significativa producción de carnes y granos destinados a la exportación, y la voluntad de acabar con la llamada *amenaza india*, que supuestamente impedía la configuración nacional en términos de un Estado moderno (Bartolomé, 2004).

- 12 Argentina era conocida en aquella época como el *granero del mundo*, por ser uno de los tres principales productores de maíz y trigo —junto con Estados Unidos y Rusia—, además de especializarse en las exportaciones de carne, cuyo principal mercado era Europa, continente que le proveía de bienes de capital, manufacturas y mano de obra, en lo que llegó a conocerse como el *modelo agroexportador* (Del Tronco Paganelli, 1998).
- 13 Entre 1876 y 1903, a raíz de la obtención de los territorios luego de la *Conquista del desierto*, el Gobierno nacional otorgó un total de 41 millones 787,000 hectáreas a sólo 1,843 hacendados, vinculados estrechamente por lazos económicos y familiares a los diferentes gobiernos que se sucedieron en aquel periodo, principalmente a la familia Roca.
- 14 Algo similar a lo que estructuró Porfirio Díaz en México, aunque menos personalista, porque en Argentina al terminar los mandatos se elegían nuevos presidentes que representaban la continuidad del proyecto de la luego llamada *Generación del 80*.

1.2. El nacimiento de la democracia y su baja esperanza de vida (1916 a 1930)

Desde principios del 1900, la conflictividad creció en derredor de los centros urbanos del país. Las tasas de crecimiento demográfico de Buenos Aires eran tan altas que, a nivel mundial, sólo Nueva York y Hamburgo las superaban. En tal sentido, el crecimiento económico y poblacional —que parecían no tener límites— iban de la mano de una mayor movilidad, una creciente desigualdad y el surgimiento de nuevas demandas sociales.

En ese contexto, la apertura electoral fue concebida por la élite conservadora como una forma de abrir el régimen y a su vez encapsular los conflictos derivados del acelerado cambio social (Przeworski, 1995). Es por ello por lo que, desde sus orígenes, la democracia en Argentina fue concebida por las mayorías ciudadanas como una oportunidad para acceder a la representación política y obtener así mejores condiciones de vida. De todos modos, si bien Roque Sáenz Peña —ideólogo de la democratización electoral— era de los políticos más progresistas de la élite conservadora, es probable que no imaginara el impacto político de la ley cuya sanción hizo posible. Cuatro años después de la promulgación de la Ley Sáenz Peña, en 1912, llegó al poder el primer presidente surgido de elecciones libres, secretas y universales.¹⁵ Hipólito Yrigoyen, líder del partido Unión Cívica Radical (UCR), que había combatido el carácter fraudulento del *orden conservador* instaurado durante el último cuarto del siglo XIX, puede ser considerado el primer político *popular* de la nación argentina. La adhesión a su figura provenía fundamentalmente de sectores medios y obreros, especialmente rurales, pero también de aquellos que se desempeñaban en las fábricas y talleres de la incipiente industria urbana y periurbana (Romero, 2013).

15 Es importante señalar que el carácter universal del voto es relativo, puesto que sólo refiere al voto masculino. El voto femenino fue instaurado recién en 1947 y fue ejercido por primera vez hasta 1952.

El gobierno de Yrigoyen, de seis años, termina en 1922, pero en 1928 el Caudillo es electo nuevamente.¹⁶ Durante su primer mandato Yrigoyen enfrenta las dificultades propias de la *Gran Guerra* que obstaculizaba el comercio con Europa (principal mercado de las exportaciones agropecuarias), así como la creciente conflictividad social provocada por las condiciones en las que trabajaban los sectores obreros. Con respecto al papel del país en el conflicto bélico, Yrigoyen defendió la neutralidad frente a las grandes potencias. En política interna, por su parte, promovió la jornada legal de trabajo de ocho horas, anticipó la ley de jubilación y generalizó el uso de un delantal blanco por parte de los estudiantes en las escuelas públicas, para evitar la discriminación propia de la diversidad de orígenes sociales de las y los estudiantes. Adicionalmente, Yrigoyen promulgó la reforma universitaria (1918) para hacer posible la masificación de la educación terciaria y atender los reclamos del movimiento estudiantil, y en 1921 creó Yacimientos Petrolíferos Fiscales (YPF), empresa pública concebida para la exploración y refinamiento de productos derivados del petróleo (Rock, 1992).¹⁷

16 En aquella época, la reelección presidencial no estaba permitida. Por ello, de 1922 a 1928 el Gobierno recae en manos de Marcelo T. De Alvear, correligionario de Yrigoyen (ambos integrantes de la UCR), pero proveniente de una familia tradicional. Su gobierno se caracteriza por ser más centrista que el de Yrigoyen, dada su buena relación con las élites, representadas por el Partido Conservador, quienes encarnaban la oposición política del Gobierno radical. El partido conservador concentraba a los herederos de la Generación del 80, como se conoció a la élite terrateniente que gobernó el país entre 1880 y 1916, e introdujo exitosamente a Argentina en la división internacional del trabajo como país productor y exportador de materias primas (inserción internacional sostenida en la amplia disponibilidad del factor tierra), e importador de bienes de capital y trabajo humano que llegaba desde Europa a través de diversas oleadas migratorias. La famosa frase de Juan B. Alberdi —ideólogo de la Constitución Argentina promulgada en 1853—, “gobernar es poblar”, fue uno de los sellos distintivos de aquel periodo.

17 En 1928, durante su segundo mandato, Yrigoyen intentó —como lo hizo Cárdenas en México una década después— la expropiación y nacionalización de la industria petrolera, pero la oposición conservadora en el Congreso se lo impidió. Según testimonios y documentos históricos,

Durante su primer gobierno Yrigoyen fue un presidente que no confió demasiado en la labor legislativa del Congreso. La ausencia de una mayoría oficialista en el seno del parlamento, así como la sensibilidad de muchos de los temas políticos y sociales que debió enfrentar, llevaron al Caudillo (como se le conocía) a concentrar el poder de decisión en su persona, hecho que caracterizó como ningún otro su primer mandato (Romero, 2013).

Luego del interregno alvearista (Marcelo T. de Alvear, quien, pese a estar afiliado al Partido Radical, era un hombre proveniente de una familia perteneciente a la élite gobernante hasta 1916), Yrigoyen regresó al poder en 1928. A sus 76 años, fue electo por una mayoría del 62% de los votos. La segunda fuerza electoral, el Frente Único, aglutinaba a radicales disidentes (*antipersonalistas* para contrastar su proyecto con la figura del Caudillo) y conservadores, quienes se unieron detrás de la candidatura de Leopoldo Melo, que obtuvo apenas un 31% de los sufragios totales.¹⁸

Pese al masivo entusiasmo popular por el regreso del Caudillo, la deslealtad de la oposición conservadora y un contexto internacional poco propicio para las democracias liberales atentaron contra el éxito y la estabilidad de su gobierno. La crisis económica internacional que estalló con el crac de Wall Street fue el detonante, pero la desconfianza de los sectores conservadores en el personalismo de Yrigoyen generó la convicción de que sería difícil para ellos incidir de manera efectiva en el rumbo del Gobierno en una coyuntura crítica como la que atravesaba la economía argentina. El deterioro de los indicadores sociales y económicos y la avanzada edad del presidente (a la que se le atribuía su incapacidad para afrontar la crisis) fueron argumentos esgrimidos por la oposición para *justificar* su destitución. Las élites terratenientes agrupadas en el partido conservador junto con un sector de las

las empresas extranjeras del sector petrolero fueron actores clave para financiar el golpe de Estado que derrocó a Yrigoyen en 1930.

18 El diario *La Prensa* de Buenos Aires, favorable al Frente Único, era en ese momento el principal medio difusor de la oposición y uno de los mayores medios de comunicación del país. En un artículo publicado el 18 de marzo de 1928, el diario retrató duramente al radicalismo como un *populismo desenfrenado*.

Fuerzas Armadas promovieron un golpe de Estado, que se llevó a cabo con éxito el 6 de septiembre de 1930.

Esa fecha es relevante, puesto que ese día se instauró un nuevo *path-dependence*¹⁹ en la historia política del país. La coyuntura crítica abierta con el advenimiento de la democracia se cerraba abruptamente con el golpe militar. El mensaje era claro: los gobiernos populares electos democráticamente serían posibles, pero su estabilidad resultaba inviable si pretendían gobernar exclusivamente para las mayorías que los habían votado. Los gobiernos populares podrían llegar al poder, pero mantenerse en el mismo dependería de defender o de *no tocar* los intereses de los *actores con veto*, especialmente de la élite agroexportadora, de cuya actividad económica dependían fuertemente los ingresos de divisas al país. Todo proyecto que pusiera en peligro la preeminencia de estos sectores era percibido como una amenaza a su supervivencia y activaba las alarmas de una posible destitución. Los derrocamientos de Perón (1955), Frondizi (1962) o Illia (1966), pese a sus diversos factores explicativos, pueden considerarse ejemplos, con matices, de dicho patrón, como se muestra en la gráfica 1.

2. El inicio de un nuevo patrón en la dinámica político-institucional. Los golpes de Estado moderadores de las expectativas redistributivas de los sectores subalternos

Parafraseando al historiador Eric Hobsbawm (1999), podríamos decir que en términos políticos el siglo XX en Argentina también fue corto. Empieza en 1916 y termina en 1983. Su característica fundamental es la inviabilidad de una democracia que nace como un intento por mejorar la vida de los sectores más desfavorecidos. Dichas aspiraciones llegan al poder con Yrigoyen, pero son

19 Concepto que hace referencia a un sendero o patrón que determina el comportamiento de los agentes. Puesto en términos simples, una dependencia del patrón supone que “el factor con mayor poder explicativo de lo que va a pasar, es lo que acaba de suceder” (North, 1993).

interrumpidas en 1930. La coyuntura crítica que se abre a partir de la democratización electoral y la llegada al poder de una opción política mayoritaria no definen, como era esperado, una trayectoria democrática sino, por el contrario, un sendero de conflictividad e inestabilidad institucional sin parangón a nivel mundial en ese periodo.

El golpe militar de 1930 representó un giro de timón de consecuencias perdurables para la dinámica institucional de la política argentina. Los sectores conservadores, que habían perdido el poder político con la llegada de la democracia, pero que mantenían su poder sobre los resortes de la economía, debían recuperar el manejo del Gobierno y/o hacer inviable cualquier proyecto de cambio. Los asuntos públicos no podían quedar en manos de la *chusma yrigoyenista* ni del *pueblo de Perón*. La economía política no estaba lista aún, y no lo estuvo por mucho tiempo —como lo demuestran las coyunturas críticas descritas a continuación y los sucesivos golpes militares ocurridos durante el periodo—,²⁰ para una política económica democrática.²¹

20 Probablemente, sigue sin estar lista a la luz del desempeño económico de la democracia en estas últimas cuatro décadas, pero la democracia sí está lista, al menos sus élites, para una política económica menos incluyente.

21 Entiendo por política económica democrática aquella que está supuesta en el modelo de la o el votante mediano o, si se quiere, votante modal. Si la o el ciudadano más frecuente (el mayoritario) tiene un ingreso bajo, la llegada al Gobierno de un partido representativo de sus intereses supondrá una política económica redistributiva. Sin embargo, en sociedades desiguales, el poder político e institucional de las élites (cuantitativamente minoritarias, pero cualitativamente influyentes) será decisivo para imponer un veto a dichas aspiraciones. Frente a este conflicto, hay dos posibles salidas. Una negociación que conduzca a un acuerdo orientado a la moderación de las aspiraciones redistributivas que sea aceptable para las élites o un intento de imponer las preferencias de la mayoría, en contra de los intereses de las últimas. Esa segunda estrategia puede verse —y de hecho sucede— entorpecida por las élites económicas, que en economías con modelos de acumulación basados en activos móviles pueden retirar sus activos y provocar golpes de mercado, limitando la capacidad redistributiva de las políticas tributarias o, por el contrario, provocando la interrupción del Gobierno, fundamentalmente a través de golpes de Estado (Boix, 2003).

moderación de la política democrática en los gobiernos de la *tercera ola* es más favorable para el mantenimiento del *statu quo*.

2.1. La década infame y la emergencia del peronismo (1930-1943)

Durante la década de 1930, los conservadores —agrupados en torno a la figura del general Agustín P. Justo y de la Unión Cívica Radical *antirygoyenista*— se sucedieron en el poder a través de elecciones fraudulentas. La llamada *Década Infame*, en la cual los ciudadanos “votaban mal, pero elegían bien”, se caracterizó por una reconversión de la economía de acuerdo con el nuevo contexto internacional, condicionado por el proteccionismo y el cierre de los mercados a las tradicionales exportaciones agropecuarias del país (Rapoport, 2005). En esas condiciones, Argentina trató de reforzar su papel de país exportador de materias primas, aumentando su dependencia con el mercado británico y garantizando así el beneficio de las élites agrícola-ganaderas. No obstante, durante el gobierno del general Justo (1932-1938) se inició un proceso de reconversión económica basado en la promoción del mercado interno a través de ciertas actividades industriales, lo que provocó una movilidad horizontal significativa del campo a las ciudades. Así, la consolidación de un nuevo actor social, los obreros urbanos, y su creciente protagonismo en la economía del país serían el caldo de cultivo necesario para el surgimiento de una nueva fuerza política que desbordaría los estrechos límites del sistema político elitista emergido del golpe militar de 1930: el movimiento peronista (Murmis y Portantiero, 2018).

Luego de iniciada la Segunda Guerra Mundial, las grietas al interior de la coalición gobernante se hicieron indisimulables. Las denuncias de corrupción y venalidad en el manejo de la cosa pública son los argumentos centrales plasmados en la narrativa del Grupo de Oficiales Unidos (GOU) para justificar el golpe militar en 1943. A pesar de su carácter castrense, el nuevo régimen se proponía “buscar la unión del pueblo y restituirle sus derechos” (Rapoport, 2005, p. 285). Es en esta coyuntura que comienza a adquirir mayor influencia uno de los militares más encumbrados del

nuevo Gobierno. Particularmente carismático y con una clara ambición de poder (que se manifestaría rápidamente), Juan Domingo Perón es nombrado secretario de Trabajo y Previsión, y desde ese puesto —en principio inocuo y poco importante— comienza a tomar medidas que impactan directamente en las condiciones laborales de los sectores obreros (Romero, 2013).

Dado su pragmatismo que lo mantiene equidistante de los diversos grupos que componen el Gobierno, un año después del golpe, Perón es nombrado ministro de Guerra (además de mantener su puesto al frente de la Secretaría de Trabajo), y unos meses más tarde, vicepresidente de la Nación. A partir de ese momento, Perón desplegará su influencia en diversas ramas del Gobierno y también entre la oficialidad, lo que le ganó muchos adeptos, pero también importantes enemigos. Su mayor base de apoyo serán los sectores obreros, quienes para entonces ya estaban disfrutando de los efectos de las medidas adoptadas por Perón desde la Secretaría de Trabajo y Previsión.

Con el fin próximo de la Segunda Guerra, los partidos políticos, los sectores empresariales y especialmente las élites agroexportadoras —aliadas tradicionales de Inglaterra— comenzaron a cuestionar la legitimidad del Gobierno militar, así como sus medidas nacionalistas y su discurso antiliberal.²² Ante la presión opositora e internacional, el Gobierno militar declaró la guerra a Alemania un mes antes del final del conflicto. Debido a la creciente tensión política interna, unos pocos meses después, el Gobierno anunció la convocatoria a elecciones generales para fines de ese año (1945). Sin embargo, la polarización no disminuyó. La Marcha por la Constitución y la Libertad, realizada en septiembre, convocó a una multitud de ciudadanos opositores al régimen militar. Desde diversos ámbitos, periodísticos e institucionales, y gracias al apoyo de militares disidentes, fue aumentando la presión hacia el Gobierno para lograr la destitución de Perón, figura emblemática del régimen, quien finalmente renunció el 9 de octubre de 1945 y fue detenido.

22 Que se expresaba también en la ambigüedad de su política exterior frente a los bandos en combate en la Segunda Guerra Mundial.

A raíz de estos sucesos, la Central de Trabajadores convocó a una huelga general para el día 18 de octubre en repudio a la detención de su líder político. Un día antes, el 17 (conocido y festejado a partir de allí como el *día de la lealtad*), una masa gigantesca de trabajadores fue movilizándose con el correr de las horas desde los suburbios —el cordón industrial donde se encontraban la mayor parte de las fábricas y talleres— hacia el centro de la capital del país. La muchedumbre se dio cita en la mítica Plaza de Mayo frente a la casa de Gobierno al grito de “Perón, Perón”, solicitando la liberación de su líder. El *aluvión zoológico*, como se llamó peyorativamente a la multitud obrera autoconvocada, hizo sonar las alarmas del Gobierno y logró finalmente su objetivo: la liberación del coronel arrestado. De tal manera, y gracias al apoyo popular, Perón recuperó su lugar en el Gobierno y desde aquel día quedó virtualmente definida su candidatura a las elecciones, concertadas para febrero de 1946.²³

Las elecciones de 1946 fueron las más polarizadas de la historia hasta ese momento. Perón, candidato del Partido Laborista, se enfrentó a una coalición de partidos amplia y heterogénea (entre los cuales estaban conservadores, liberales, pero también un sector de la Unión Cívica Radical y los partidos Socialista y Comunista). La coalición se denominó *Unión Democrática* y contó con el apoyo explícito de buena parte de los medios de comunicación, la Sociedad Rural y las organizaciones patronales. A ellos se unió también el Gobierno de Estados Unidos, a través del activismo de su embajador, Spruille Braden,²⁴ cuya intervención

- 23 Aunque se considera que la campaña fue limpia, ocurrieron algunos incidentes violentos durante la misma que fueron provocados principalmente por la gran polarización. Hacia el final de la campaña electoral, sectores ligados a la tradicional Sociedad Rural, junto con partidarios de la UCR y el Partido Liberal de Corrientes, planearon un atentado contra la vida de Perón en dicha provincia, el 3 de febrero de 1946.
- 24 La campaña de la Unión Democrática fue apoyada mayoritariamente por los medios de comunicación, las élites tradicionales y el embajador de Estados Unidos. Menos de dos semanas antes de las elecciones, el 11 de febrero de 1946, se dio a conocer públicamente una iniciativa oficial del Gobierno de Estados Unidos, identificada como el *Libro Azul*, en el que se proponía la ocupación de Argentina por fuerzas militares regionales encabezadas por

—paradójicamente— terminó inclinando la balanza a favor de Perón. El 26 de febrero de 1946, la fórmula Perón-Quijano ganó las elecciones con un 53.7% de los votos frente al 45.6% obtenido por el binomio Tamborini-Mosca.

2.2. El peronismo en el poder. El segundo intento de una democracia plebeya

Con la victoria de la fórmula Perón-Quijano para el periodo de 1946-1952, en elecciones libres e íntegras (Romero, 2013), se abre una nueva coyuntura crítica, una nueva oportunidad de *redireccionar* el *path-dependence* iniciado en 1930. Desde la llegada del peronismo al poder, el sistema político argentino vuelve a incluir, como lo intentó Yrigoyen en su momento, los intereses y demandas de los sectores sociales más desfavorecidos. Como bien lo señalan Murmis y Portantiero (2018) en su estudio seminal, fueron los obreros, actores sociales emergentes de la incipiente industrialización, quienes hicieron posible la victoria y posterior consolidación del *movimiento peronista*.²⁵

el país norteamericano, a la vez que se exigía la inhabilitación de Perón para ser candidato. La respuesta de Perón fue la publicación del *Libro Azul y Blanco* (en referencia a los colores de la bandera argentina) e hizo público un eslogan que establecía una disyuntiva contundente a la hora de votar: “Braden o Perón”. Se presume que este episodio tuvo una incidencia determinante en sectores de la ciudadanía que definieron el triunfo del líder militar.

25 La sociedad argentina se había transformado en su conformación, en su estructura económica y en sus dinámicas de movilidad horizontal. Sin embargo, no fue sino hasta la llegada de Perón al frente del Estado que dichos cambios se tradujeron en leyes y medidas de gobierno. En términos de políticas públicas, el *peronismo* (que se puede situar específicamente en el momento en que Perón se hace cargo de la Secretaría de Trabajo y Previsión) representa un cambio significativo respecto de los gobiernos conservadores de la década previa y, por tanto, una amenaza para el estatus de los grupos acostumbrados a detentar el poder político y económico del país. Una amenaza similar, aunque más importante, la que representó el gobierno de Hipólito Yrigoyen unas décadas atrás.

El peronismo representa un parteaguas en la historia política y social de la Argentina contemporánea. En términos socioeconómicos, Perón institucionalizó la idea de *justicia social* como objetivo primordial de su Gobierno. En primer lugar, con la incorporación de los derechos sociales a la Constitución, en la reforma de 1949. Seguidamente, con la creación de una amplia institucionalidad social, propia de países con estados de bienestar y presupuestos públicos mucho más extensos que aquellos con los que cuenta un país en vías de desarrollo. Si bien Perón era un líder pragmático, deseoso de evitar conflictos innecesarios con los factores de poder,²⁶ buena parte de su obra de gobierno estuvo orientada al reconocimiento y garantía de los derechos sociales para los sectores obreros. Más allá de sus convicciones y del empuje de Evita,²⁷ quien fue la abanderada de muchas de las medidas y programas sociales, Perón entendió que la base de su apoyo electoral eran los asalariados y mantener ese apoyo requería de políticas públicas orientadas a transformar sus necesidades en derechos.²⁸

26 Así lo demuestran buena parte de sus discursos en reuniones con sectores empresariales, fundamentalmente.

27 Eva Duarte, “Evita”, fue la segunda esposa de Perón, a quien conoció en 1944 a raíz del terremoto ocurrido en la ciudad de Caucete, provincia de San Juan. Desde su trabajo en la Fundación Eva Perón, Evita, una joven de origen humilde que antes de conocer a Perón trabajaba como actriz de radionovelas, fue la abanderada de muchas de las estrategias diseñadas para atender las demandas y necesidades de las y los trabajadores. Se convirtió también en la imagen de lo que las élites tradicionales y ciertos sectores de la clase media consideraban el arribismo de quienes no tenían derecho a detentar el poder. Su temprana muerte a raíz de un cáncer, en 1952, representó también un punto de quiebre en la orientación política del Gobierno, que adquirió un rumbo más moderado respecto de su trayectoria inicial (Navarro, 2009).

28 La frase que pasó a la posteridad pertenece a Eva Perón, y dice “Allí donde hay una necesidad, nace un derecho”. Evita estaba a cargo de la Fundación Eva Perón, desde la cual llevó adelante múltiples programas asistenciales dirigidos a las mujeres y a los sectores obreros. Unos años antes del famoso estudio de Marshall, en el que se reconocía a los derechos sociales como una tercera dimensión de la ciudadanía, el Gobierno argentino creó una institucionalidad social que buscaba garantizar las condiciones para su ejercicio.

Para poder construir y sostener este nuevo andamiaje social, Perón se aprovechó de una situación financiera benevolente, al menos durante sus primeros años en el Gobierno. Sin embargo, los conflictos de la posguerra no tardaron en poner a la economía argentina en aprietos (Rapoport, 2005; Romero, 2013). Por un lado, la inconvertibilidad de la libra esterlina impidió a Argentina cobrar la deuda que contrajo el Gobierno británico por la compra de materias primas que sostuvieron a su población durante la guerra.²⁹ Por el otro, las relaciones con el Gobierno de Estados Unidos se encontraban en un momento de franco deterioro. El país del norte estaba decidido a castigar la ambigüedad de la política exterior argentina durante la guerra, intentaba debilitar a un Gobierno cuyo presidente postulaba una *tercera posición* en política exterior, equidistante de los dos polos emergentes durante el nacimiento de la Guerra Fría.³⁰ A partir de 1949, Estados Unidos implementa el Plan Marshall para el financiamiento de la reconstrucción socioeconómica de los países de Europa Occidental, e impide a los países beneficiarios usar fondos del plan para comprar productos provenientes de Argentina. Como consecuencia de ello, los términos de intercambio se deterioraron, la inflación subió y el descontento entre los sectores disidentes —partidos de oposición, élites agroexportadoras y la opinión pública— comenzó a crecer. La respuesta de Perón, especialmente luego de la muerte de Evita en 1952,³¹ fue una mezcla de radicalización discursiva y moderación programática.

En los años siguientes, si bien la inflación disminuyó, los signos de agotamiento del modelo económico no tardaron en aparecer. La crítica opositora aumentó y Perón intervino medios de

29 La fórmula que encontró el gobierno de Perón para cobrar esa deuda fue la nacionalización de los ferrocarriles y empresas de servicios públicos, hasta ese momento en manos de compañías inglesas. Esta necesidad (que surgió por la imposibilidad de cobrar la deuda en efectivo) fue publicitada políticamente como una virtud del Gobierno y festejada por la ciudadanía en las calles.

30 El lema era “Ni yanquis ni comunistas: peronistas”.

31 En la reforma constitucional de 1949, el Congreso introdujo la posibilidad de la reelección del presidente, por lo que, en las elecciones de 1951, Perón es reelegido para el periodo 1952-1958.

comunicación y neutralizó la disidencia política a través del encarcelamiento de líderes opositores (Mainwaring y Pérez Liñán, 2013). En ese contexto, y gracias al apoyo de sectores de la clase media y de la élite agroexportadora, en 1955 se fraguan dos intentos de golpe de Estado. El primero, ocurrido el 16 de junio, toma al Gobierno por sorpresa, pero es repelido por un sector leal del Ejército. El segundo tuvo lugar tres meses después y resultó exitoso. Perón termina en el exilio, donde permanecerá durante 17 años. Durante ese tiempo, se proscribió a su partido, se impide su participación en toda competencia electoral y se prohíbe toda alusión al líder. El poder cambiaba de manos una vez más, pero la trayectoria iniciada en 1930 de polarización y falta de entendimiento entre los detentadores del poder económico y los poseedores de los votos se mantenía y agudizaba.

2.3. 1955-1983: La democracia imposible. La dinámica centrífuga de la política argentina en la división peronismo-antiperonismo

Es difícil encontrar un periodo de la historia argentina al que se le hayan aplicado tantas metáforas como el iniciado en 1955 con el derrocamiento del presidente Perón. Si para sus protagonistas y las generaciones que los precedieron fue una “revolución liberadora” o “fusiladora”, según el cristal con el que se miraba, para los estudiosos que intentaron comprenderla se abrió un nuevo periodo histórico que fue descrito en términos diversos: “semi-democracia” (Mainwaring y Pérez Liñán, 2013) por la proscripción del peronismo; “parlamentarismo negro” por el ejercicio de la política fuera de los canales institucionales (Cavarozzi, 1985); “empate” porque cada uno de los actores tenía capacidad para bloquear los proyectos de sus adversarios pero era incapaz de realizar los suyos; o “juego imposible” (O’Donnell, 1972) dadas las dificultades de ganar elecciones sin contar con el voto peronista, y/o de permanecer en el Gobierno sin el apoyo del Ejército que, en su rol garante de la legalidad constitucional, determinaba a su vez la prohibición del peronismo (Tcach, 2003, p. 19).

La característica central de este periodo es la extrema polarización en torno a la división *peronismo-antiperonismo* y, por tanto, la imposibilidad de instaurar una democracia representativa estable. Luego del golpe militar que derrocó a Juan D. Perón interrumpiendo su segundo mandato en 1955, los militares a cargo del Gobierno buscaron erradicar de la faz de la tierra todo simbolismo y/o vestigio de identidad (incluyendo la censura al uso del lenguaje) asociado al movimiento. En tal sentido, la proscripción política del Partido Justicialista, que impedía su participación en las elecciones (tanto locales como federales), era una cláusula inviolable. No obstante, la alta adhesión que el peronismo mantenía entre la ciudadanía —y que fue creciendo en el imaginario social como consecuencia de la proscripción— corroía la legitimidad y, por tanto, la estabilidad de cualquier Gobierno surgido de elecciones en las que una proporción significativa de la población no podía votar a su primera preferencia política.³²

A partir de la inestabilidad recurrente derivada del *juego imposible* ya descrito (*sin el peronismo no hay legitimidad, pero con el peronismo se viola la legalidad*), el sociólogo Torcuato Di Tella (1972) propuso que “en una estructura social compleja como la Argentina, se multiplicaban los centros de poder”. Puesto en términos de Dahl (1989), ello significaba una sociedad propicia a la poliarquía. Sin embargo, esto no ocurrió. El empate hegemónico entre quienes contaban con el apoyo popular y quienes manejaban los resortes del poder económico estaba, a su vez, contaminado por una extrema desconfianza que dificultaba su coexistencia. La polarización afectiva mucho más que ideológica condujo a la formación de un sistema político caracterizado por una “pluralidad de centros de poder antagónicos” y por una “endeblez de las prácticas de convivencia institucional” (Dawyd, 2012a, p. 78).

32 “La concepción de ‘juego imposible’ hacía hincapié en que después de 1955 la polarización política entre peronismo y antiperonismo, mientras proscribía al peronismo de las elecciones y los militares se reclamaban árbitros de las mismas, hizo imposible para los partidos no peronistas jugar un juego que sólo acentuaba sus premisas excluyentes, y que sólo llegó a su fin en 1966 cuando un actor, una vez más del sector militar, se asumió como única instancia con capacidad de veto, anulando a los viejos jugadores” (Dawyd, 2012a, p. 75).

El juego imposible que caracterizó a la política desde 1955 incluyó tres golpes de Estado (el de 1955 a Perón, un segundo a Arturo Frondizi en 1962, quien a raíz de su coqueteo con el peronismo como estrategia para ganar legitimidad, debió enfrentar 32 planteamientos militares en cuatro años, y el tercero contra Arturo Illia en 1966, quien duró sólo tres años en el cargo) y provocó la radicalización de la disidencia social (especialmente de la juventud peronista y de quienes simpatizaban con la izquierda revolucionaria que proliferaba en América Latina).

Un contexto mundial efervescente en el que la Revolución cubana, los procesos de descolonización y las crisis de legitimidad explicitadas por la ciudadanía en los centros de poder occidentales fueron el marco propicio para la organización y crecimiento de la insurgencia. Así, en 1969, luego de una pueblada de grandes proporciones, conocida como el Cordobazo y encabezada por los sindicatos más poderosos del país, la solución militar instaurada en 1966³³ entró nuevamente en crisis. Frente a ello, en 1971, el presidente Lanusse, de origen militar, convoca a los partidos para la conformación de un Gran Acuerdo Nacional (GAN) que hiciera posible la liberalización del régimen político y una nueva convocatoria a elecciones, ahora sí con la participación legal del peronismo (Roldán, 2020).³⁴

En 1972 comienza un proceso de apertura que da lugar a un mayor protagonismo por parte de los partidos políticos, y específicamente a sus líderes más emblemáticos: Ricardo Balbín por la Unión Cívica Radical y Juan Domingo Perón. Transitar por el

33 El Gobierno militar de Juan Carlos Onganía, surgido del golpe de Estado contra el presidente Arturo Illia, había tenido como ejemplo el golpe ocurrido en Brasil en 1964 contra João Goulart, que se alejaba de la lógica moderadora y que asumía una propuesta restauradora de la sociedad desde sus cimientos. Sin embargo, la rebelión social liderada por sindicatos combativos mostró los límites de esa solución en el contexto argentino.

34 El cambio generacional, el cuestionamiento de las opciones militares y el reconocimiento por parte de los dirigentes políticos no peronistas de la imposibilidad de consolidar una democracia que desconociera a un partido que representaba a casi la mitad del electorado abren las puertas para la legalización del Partido Justicialista (PJ) y, junto con ello, al regreso de Perón desde el exilio.

cauce institucional de la democracia resultaba, sin embargo, una aspiración no exenta de complejidades. Dada la alta conflictividad social, de manera paradójica, durante este breve periodo las dinámicas se invirtieron. La moderación de las élites partidistas fue desbordada por el extremismo de los actores sociales (organizaciones guerrilleras, sindicatos, grupos paramilitares).

En los cuatro años que van de 1972 a 1976 (fecha del último golpe militar), la disposición y convicción mostrada por los partidos en torno a la necesidad de instaurar un juego democrático que favoreciera la moderación como principio de Gobierno era minoritaria. La intransigencia de los grupos guerrilleros, sus actos de violencia política y sus consignas revolucionarias representaban nuevamente una amenaza para los defensores del *statu quo*. No se trataba ya de un juego político excluyente, sino de una lucha armada cuya radicalidad ponía en peligro la vigencia del orden institucional. En ese contexto, las Fuerzas Armadas seguían siendo un actor con capacidad de veto y de modificar, por tanto, el rumbo de los acontecimientos (Mainwaring y Pérez Liñán, 2013).

En 1973, y como resultado del proceso de apertura, el peronismo (PJ) retornó al poder. En ese momento, terminaron de explicitarse las divisiones presentes al interior del movimiento. En un extremo, la juventud peronista abanderaba una postura de cambio radical frente al sistema político heredado. Por el otro, los sindicatos congregados en torno a la Confederación General del Trabajo (CGT) reclamaban su preponderancia en el movimiento por haber sido el actor social que concentró la representación de los intereses de la clase obrera durante el exilio de Perón. En ese contexto, la presencia del líder era el único factor aglutinante que neutralizaba temporalmente la dinámica centrífuga promovida por ambos polos. La muerte de Perón, el 1º de julio de 1974, fue el detonante de un proceso de radicalización que hizo inviable, una vez más, el procesamiento institucional de los conflictos. El descontrol de la economía a partir de 1975 hizo el resto. El 24 de marzo de 1976, una vez más los militares entraban en escena. La dictadura más cruenta (por sus métodos de represión de la disidencia) y más profunda (por los efectos duraderos de sus políticas) de la historia argentina se hacía con el poder. Una vez más, aunque de modo diferente a las anteriores, las Fuerzas Armadas

llegaban a restaurar el orden político en el país, ante la aquiescencia resignada de la clase política y de un sector no desdeñable de la ciudadanía (Franco, 2015). Argentina sería un país diferente, lacerado, endeudado y debilitado en su tejido social y productivo hacia el final de la dictadura.

3. La democracia como un nuevo equilibrio, 1983-2023

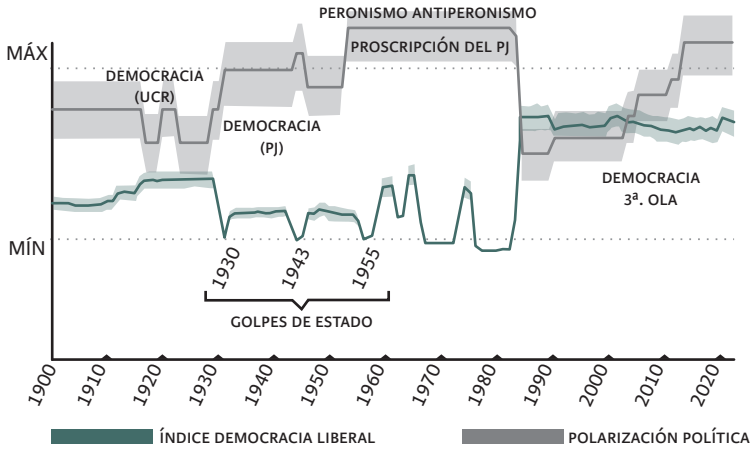
La sangrienta dictadura militar instaurada en 1976 fue el corolario de una época, pero su inevitable fracaso representó el puente con la era democrática por venir. Durante los siete años y medio que duró el Gobierno *de facto*, se prohibió toda actividad político-partidista, se cometieron graves abusos y violaciones a los derechos humanos (entre los cuales figura la desaparición de miles de personas), se endeudó al país como nunca antes y el promedio anual de inflación fue el más alto del que se tuviera registro hasta el momento. Como si aquello fuera poco, la junta militar condujo al país a una derrota bélica humillante y evitable en la que murieron centenares de jóvenes que fueron enviados a pelear sin la mínima preparación a un territorio inhóspito del Atlántico Sur (las Islas Malvinas), que dinamitó además los enormes avances que la diplomacia argentina había alcanzado durante la década previa en el Comité de Descolonización de Naciones Unidas.

Luego de la guerra, el agotamiento social fue transformándose paulatinamente en apertura, proactividad de los partidos políticos y organización ciudadana. Tal como había pasado una década atrás, el mismo Gobierno militar fue quien se comprometió a generar las condiciones para una transición política hacia un régimen competitivo.

La democracia instaurada a fines de 1983 es el inicio de un nuevo equilibrio en la política argentina. Los conflictos, especialmente los distributivos, no acabaron con la democracia y por momentos se agudizaron, pero su resolución adquirió —incluso en momentos de crisis agudas de gobernabilidad— una lógica diferente a partir de ese momento.

Gráfica 2

Polarización política y democracia liberal en Argentina 1900-2023



Fuente: Elaboración propia con base en datos de V-Dem (2023).

Tal como lo plantea Linz (1994), el régimen democrático es, primero que nada, el resultado del compromiso de los actores políticos relevantes con la adopción y respeto de reglas creadas para encapsular y resolver pacíficamente sus conflictos (Mainwaring y Pérez Liñán, 2013). En democracia, el acuerdo intertemporal que gobierna el conflicto político se basa en la posibilidad real que tienen diversos actores políticos de ganar en el siguiente turno electoral. En tal sentido, la derrota ya no es un drama ni la victoria es un delito (Przeworski, 1995). Un indicador de ello para el caso argentino es la disminución significativa de los niveles de polarización expresados a partir de 1983 con respecto a las épocas previas (gráfica 2).

Tal como lo muestra la gráfica 2, la polarización política (línea superior) presenta una trayectoria contrastante con la evolución de la democracia electoral. Mientras que los breves interregnos democráticos suponen una moderación del conflicto político (excepto en los años de proscripción del peronismo), las interrupciones o golpes militares produjeron en Argentina una mayor radicalización. En 1930, luego del golpe a Hipólito Yrigoyen, la polarización aumenta de manera significativa y, salvo un breve

periodo —que coincide con el primer gobierno de Perón—, no volverá a disminuir y de hecho aumentará de forma extrema hasta la implosión del régimen autoritario y la llegada del actual régimen democrático.

Si tal como fue analizado durante el documento, la polarización extrema que hizo imposible el procesamiento de demandas e intereses por vías institucionales puede explicarse, en buena medida, a partir de la imposibilidad de coexistencia entre actores cuya presencia amenazaba la supervivencia de los otros, los motivos detrás de la caída de la polarización asociada a la vigencia de la democracia liberal a partir de 1983 deben ser aún constatados (Mainwaring y Pérez Liñán, 2013; Gervasoni, 2014).

3.1. Un juego político centrípeto. El compromiso de Alfonsín con la democracia y la cooperación del peronismo

“Iniciamos todos hoy una etapa nueva de la Argentina”. Éstas fueron las palabras de Raúl Alfonsín luego de tomar protesta como presidente constitucional del país, el 10 de diciembre de 1983. Y fueron premonitorias, al menos en términos institucionales. Exactamente a cuatro décadas de ese discurso, Argentina sigue siendo un país democrático y los gobiernos *de facto* (que estuvieron en el poder 34 de los 53 años previos a 1983) son parte de un pasado al que el país, en su mayoría, no quiere regresar.

Alfonsín tuvo, como mínimo, tres grandes logros políticos durante su gestión de casi seis años. El primero fue la subordinación de las Fuerzas Armadas a la autoridad del Gobierno democrático. Ello se logró tanto a través del inédito juicio a las juntas militares, ocurrido en 1985 —por el que se procesó y sancionó penalmente a los comandantes de las fuerzas responsables de las violaciones a los derechos humanos ocurridos durante la dictadura (1976-1983)—, como a través de la negociación política de las leyes de Punto Final, en 1986, y Obediencia Debida, en 1987. Estas leyes fueron, entre otras cosas, concesiones que debió hacer el presidente frente a los planteamientos militares que intentaban poner en jaque y, en algún caso, destituir a su Gobierno. Si bien al interior de la corporación militar seguirían teniendo cierto protagonismo

los sectores rebeldes, el precedente establecido por Alfonsín fue determinante para la emergencia de una oficialidad leal a la democracia, cuya preeminencia terminó de plasmarse durante el gobierno del sucesor de Alfonsín, Carlos Menem (Jaunarena, 2011).

El segundo logro del primer Gobierno democrático fue haber estimulado y encolumnado a la sociedad civil detrás de su liderazgo. Durante las tres sublevaciones militares que Alfonsín debió enfrentar durante su mandato (abril de 1987, enero y diciembre de 1988), la sociedad civil llenó la Plaza de Mayo en la primera y repudió a los militares rebeldes frente a sus cuarteles en las otras dos. Con su liderazgo, Alfonsín transformó la antigua aquiescencia de la ciudadanía a los golpes militares en un rechazo explícito a cualquier planteamiento que pusiera en peligro la democracia (Jaunarena, 2011).

El tercer gran logro de Alfonsín fue su exitosa apuesta por la construcción de consensos al interior del Poder Legislativo. Si bien su mayoría inicial en la Cámara de Diputados era insuficiente para imponer su agenda dado el predominio del peronismo en el Senado, este periodo fue probablemente el primero de la historia contemporánea en el que el debate parlamentario se transformó en fuente de mejores iniciativas, leyes y también vetos cuando las primeras resultaban inaceptables para la mayoría:

La democracia aspira a la coexistencia de las diversas clases y actores sociales, de las diversas ideologías y de diferentes concepciones de la vida. Es pluralista, lo que presupone la aceptación de un sistema que deja cierto espacio a cada uno de los factores y hace posible así la renovación de los partidos y la transformación progresiva de la sociedad (Alfonsín, 1983, citado en Vitale y Dagatti, 2016, p. 77).

Esta impronta contribuyó a una mayor profesionalización de la labor política, y especialmente de la parlamentaria, al interior de los dos principales partidos políticos: la Unión Cívica Radical (radicalismo) y el Partido Justicialista (peronismo). Si bien en situaciones de crisis una parte de la ciudadanía ha rechazado abierta y masivamente lo que considera una distancia excesiva de esa clase política respecto de los problemas cotidianos de la gente, fue, de hecho, ese mismo Congreso el que tomó las riendas del

país en las coyunturas más críticas, especialmente luego de la renuncia de Fernando de la Rúa, a finales de 2001 (Di Marco, 2003).

No obstante la importancia —en especial de largo plazo— de estos pilares que sostuvieron el proceso de construcción del edificio democrático argentino, el gobierno de Alfonsín no fue nada fácil. A su llegada al poder, Argentina debía encarar múltiples desafíos, luego de años de vaivenes institucionales y económicos. En particular, el peso de la deuda externa heredada fue una loza muy difícil de sobrellevar.

Al igual que en el mito de Sísifo, Alfonsín debía fortalecer la democracia satisfaciendo las demandas ciudadanas (cargar la piedra hasta la cima), mientras que las penurias económicas³⁵ y la resistencia de las corporaciones —especialmente la empresarial, la eclesiástica y la militar, que fueron la coalición social de la dictadura— arrastraban la piedra hacia abajo, obligándolo a descender y subir una y otra vez. Mientras que la democracia implicaba un aumento en las expectativas de redistribución y garantía de derechos, la deuda externa y la inflación (componente distintivo de la economía argentina) lo obligaban a extremar las medidas de austeridad. El gobierno de Alfonsín fue presa de esta contradicción hasta el final de su mandato.

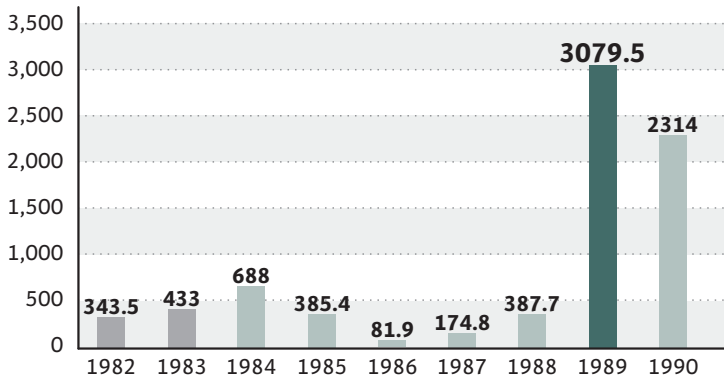
Según datos del Centro de Población, Empleo y Desarrollo de la Universidad de Buenos Aires (CEPED-UBA), en octubre de 1982 (14 meses antes de la asunción de Alfonsín) la pobreza en el Gran Buenos Aires (la zona de mayor densidad poblacional del país, donde vive poco menos de la tercera parte del país) llegaba a casi el 22% de los hogares, mientras que en el mismo mes de 1985 (a menos de dos años de iniciado el mandato), había bajado al 14%. Sin embargo, tanto el Plan Austral como el Plan Primavera, diseñados para contener la inflación y motorizar la actividad productiva, fracasaron (Roldán, 2020). Luego de la derrota en las elecciones intermedias de 1987 frente a una oposición peronista en ascenso, el último tramo del gobierno de Alfonsín —sin apoyo

35 Derivadas de la crisis de la deuda que afectó a los países de América Latina a partir de 1982 y de un sistema productivo debilitado por el modelo neoliberal de la dictadura militar.

electoral, sindical ni empresarial, y con los militares cuestionando al poder civil— fue propio de un presidente sin autoridad.

Gráfica 3

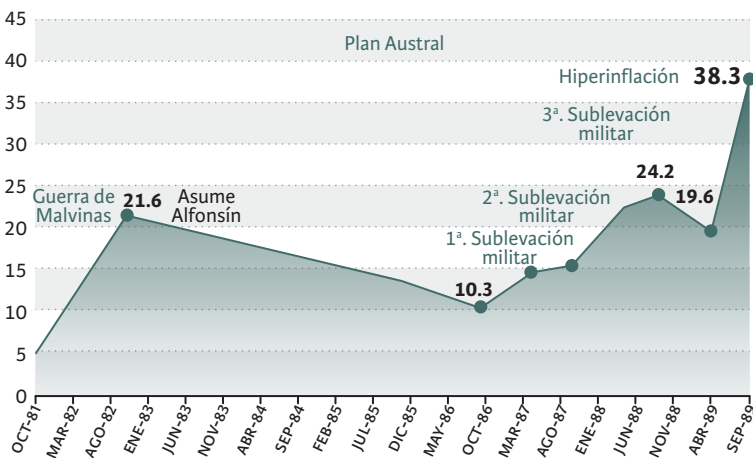
Evolución de la inflación durante el gobierno de Alfonsín (1983-1990)



Fuente: Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC).

Gráfica 4

Evolución del porcentaje de hogares en pobreza durante el gobierno de Alfonsín



Fuente: Instituto Nacional de Estadística y Censos.

A raíz del deterioro de los indicadores económicos y del agotamiento resultante de la conflictividad sindical (por la pérdida del salario) y militar (por las cada vez más frecuentes sublevaciones de un sector de la oficialidad), el 14 mayo de 1989 la Unión Cívica Radical (partido en el poder) perdió las elecciones presidenciales frente al peronismo (PJ). El candidato Carlos Saúl Menem, gobernador de la provincia de La Rioja, obtuvo el 47.5% de los votos, aventajando por 10 puntos al candidato oficialista Eduardo Angeloz. Si bien el traspaso de mando estaba programado para diciembre de 1989, los eventos económicos aceleraron los procesos. A finales de mayo el deterioro de los salarios reales provocado por una inflación descontrolada del 114% mensual provocó saqueos a supermercados y enfrentamientos de la gente con la policía. El saldo fue de una veintena de personas muertas. En ese contexto, Alfonsín afirmaba: “ningún presidente tiene derecho a reclamar indefinidamente el sacrificio de su pueblo, si su conciencia le indica que puede atemperarlo con el suyo personal” (Televisión pública, 2015, min. 2:50).

El 8 de julio de 1989, cinco meses antes de lo previsto, Raúl Alfonsín anticipaba el traspaso y entregaba el gobierno al nuevo presidente, Carlos Menem.

3.2. La reconversión neoliberal.

Indulto a las Fuerzas Armadas y convertibilidad cambiaria durante los gobiernos de Carlos Menem y Fernando de la Rúa (1989-2001)

Menem fue el primer presidente democrático investido por otro presidente de su igual condición desde el año 1928 y el primero en la historia en recibir el poder de manos de un político de otro partido. Asimismo, fue el mandatario que más tiempo ha detentado la Presidencia de la Nación Argentina de manera continua: 10 años, cinco meses y dos días.

Menem asumió la presidencia en medio de una crisis económica y de gobernabilidad. Por un lado, debía reducir la conflictividad social derivada de la escalada inflacionaria que acabó ese año con un aumento del 3,000% en el índice de precios al consumidor. Por

el otro, desarrollar instrumentos de política económica para detener la inflación y conducir al país por el camino del crecimiento, la *revolución productiva* y el *salario*, como lo había prometido en campaña. En el horizonte, quedaba también latente la *cuestión militar*.

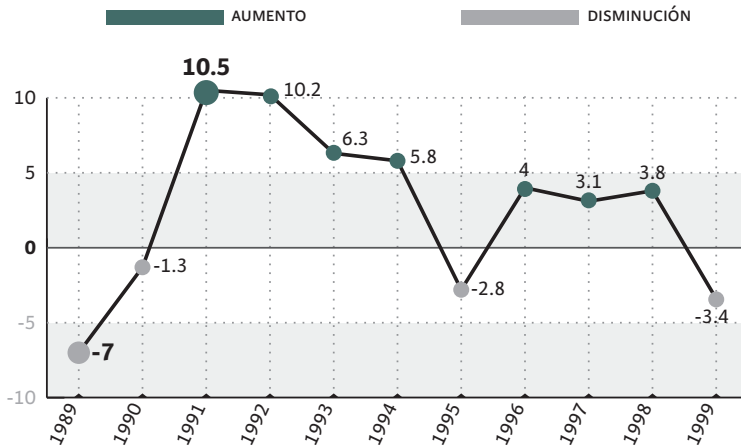
Frente a este último reto, Menem optó por preservar la gobernabilidad con una estrategia opuesta a la de su predecesor. Lejos de implantar su autoridad a través de la profundización de la política de “Memoria, verdad y justicia”, el nuevo mandatario decretó un *indulto* que alcanzaba a los máximos responsables de la dictadura y que los eximió por los siguientes 15 años de las condenas establecidas en el juicio de 1985. Como resultado de ello, Menem “se gana” la lealtad de buena parte de la corporación militar. De tal manera, ante una nueva y última sublevación emprendida en diciembre de 1990 por un minoritario sector rebelde (autodenominados *carapintadas*) del ejército, fueron los propios mandos militares quienes combatieron y redujeron a los sediciosos. Como resultado de ello y de la trágica muerte de un conscripto tres años después, Menem enviará al Congreso una ley para erradicar el servicio militar obligatorio, vigente desde 1901. Con su promulgación se reduce significativamente el presupuesto público destinado a las Fuerzas Armadas, que se transforman en un ejército mínimo y con poca capacidad de sublevarse (Roldán, 2020, p. 45).

En términos económicos, a pesar de llegar al poder con discursos productivistas y redistributivos, Menem fue, probablemente, el mayor representante de lo que Susan Stokes (2001) denominó *neoliberalismo por sorpresa en América Latina*. Consciente de las condicionalidades generadas por la deuda externa sobre la economía, y en el marco de un contexto internacional caracterizado por el fin de la Guerra Fría y la emergencia de Estados Unidos como nuevo poder hegemónico, Menem llevó adelante una estrategia doble: 1. En el ámbito externo, un alineamiento incondicional con Estados Unidos (al que su canciller Guido Di Tella llamó jocosamente *relaciones carnales*) y 2. Una reforma profunda del Estado (a la que caracterizó como una *cirugía mayor sin anestesia*), de acuerdo con los lineamientos del Consenso de Washington (llamado así por ser la ciudad sede no sólo del Gobierno norteamericano,

sino también de los organismos financieros internacionales de crédito).³⁶ La reforma implicaba la renuncia del Estado a áreas tradicionales de intervención que incluyeron a la seguridad social, la infraestructura y los servicios públicos, entre otras. La privatización de cientos de empresas estatales tuvo un impacto positivo en los ingresos corrientes del Estado, así como sobre la calidad en la provisión de ciertos servicios, esto último a costa de un aumento de tarifas que afectaba de forma significativa el poder adquisitivo de los usuarios (Stuhldreher, 2003).

Gráfica 5

Crecimiento del producto durante el gobierno de Menem



Fuente: Elaboración propia con base en datos del Ministerio de Economía.

Para cerrar el círculo del modelo neoliberal, el gobierno de Menem desreguló el mercado financiero y abrió la economía a los productos importados y a la inversión extranjera. El régimen monetario de convertibilidad instaurado en 1991, que establecía la paridad cambiaria entre el peso y el dólar, tuvo un impacto casi inmediato y la economía mejoró notablemente. Se redujo la

36 El Fondo Monetario Internacional (FMI), el Banco Mundial (BM) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

inflación a mínimos históricos y el ingreso per cápita pasó de 8,473 dólares en 1989 a 10,880 dólares en 1999.

Si el recuerdo de la dictadura había entusiasmado a la ciudadanía con la democracia, la memoria de la reciente hiperinflación había reorientado las expectativas hacia lo que pudiera obtenerse en el mercado. Durante buena parte de la década de los noventa, la satisfacción de las mayorías era provista por el consumo y no por la representación política. La resolución de los problemas públicos se transformó en responsabilidad de los particulares (Romero, 2013).

La primera etapa del gobierno de Menem reflejó una preeminencia casi absoluta del Poder Ejecutivo sobre el Parlamento. La necesidad (publicitada como *imperiosa*) de sancionar instrumentos jurídicos que redefinieron estructuralmente las relaciones sociales y las pautas de acción de los actores económicos y sociales³⁷ implicaba necesariamente la concentración del poder de decisión en el presidente y sus ministros.³⁸

Dado el impacto positivo de las políticas de privatización y convertibilidad sobre el crecimiento y la inflación, la legitimidad del gobierno de Menem llegó a ser alta durante sus primeros años. Por tal motivo, y dada la buena relación vigente con Raúl Alfonsín, líder de la Unión Cívica Radical, Menem buscó modificar la Constitución para introducir la reelección. En lo que se llamó el Pacto de Olivos, ambos líderes acuerdan los términos de la reforma. Además de la reelección (posible solamente para un segundo mandato), se introdujo la segunda vuelta electoral, se modificó el proceso de selección de los jueces —para lo que se introdujo un Consejo de la Magistratura—, se amplió la representación de los

37 La Ley de Reforma del Estado fue promulgada el 18 de agosto de 1989, 40 días después de la llegada al poder, la Ley de Emergencia Económica fue sancionada el 15 de septiembre de 1989 y la Ley de Convertibilidad entró en vigor el 17 de febrero de 1991, luego de más de un año y medio de esfuerzos inútiles por controlar la inflación (Stuhldreher, 2003, p. 85).

38 A este fenómeno, que tuvo lugar también en Brasil durante la presidencia de Collor de Melo, en Perú con Fujimori, O'Donnell (1994) le llamó *democracias delegativas*, puesto que la ciudadanía y sus representantes (legisladores) delegaban en la figura presidencial el poder de hablar y tomar decisiones en su nombre, en favor del (supuesto) bien de la nación.

partidos minoritarios en las provincias con la introducción de un tercer senador (representante de la minoría) y se promulgó la autonomía de la ciudad de Buenos Aires, que dejó de ser territorio federal.

Una vez votada la nueva Constitución en 1994, Menem tuvo el camino abierto para su reelección. La consiguió sin mayores problemas en las elecciones del año siguiente, venciendo por un margen de 20 puntos porcentuales a Octavio Bordón, candidato del Frente País Solidario (Frepaso), nueva fuerza política de corte progresista conformada fundamentalmente por peronistas disidentes, descontentos con el giro neoliberal del *menemismo*.

Durante el segundo mandato de Menem, la política partidista —aletargada durante las reformas estructurales publicitadas como inevitables y promovidas en un clima *delegativo*— recobró nuevos bríos. Demandas de larga data que el menemismo no logró resolver y algunas otras que fueron surgiendo como consecuencia de las privatizaciones y la apertura de la economía comenzaron a ser parte de la agenda pública. En 1997, antes de las elecciones intermedias, la Unión Cívica Radical y el Frepaso constituyeron la Alianza, una coalición electoral de centro-izquierda constituida para obtener el voto de los sectores de clase media y media baja, a quienes el deterioro y/o reemplazo de lo público había recortado empleos, inducido al *cuentapropismo* y aumentado su vulnerabilidad. Para estos grupos, el lujo y la ostentación de un Gobierno que había erosionado lo público, pero contaba con múltiples denuncias de corrupción sin ningún culpable, representaba una (inaceptable) vulgaridad.³⁹

Con un discurso basado en la transformación moral del Gobierno y en el regreso a formas republicanas propias de los primeros tiempos democráticos, pero que no cuestionaba la vigencia del

39 Carlos “El Indio” Solari es el líder de la banda musical Los Redonditos de Ricota. Su canción “Un poco de amor francés”, en una de las estrofas dice “el lujo es vulgaridad”. Si bien la frase se atribuye a la autoría de Solari, lo cierto es que hay dos cuentos de autores argentinos en los que aparece dicha frase: “Clave para un amor”, de Adolfo Bioy Casares (1954), y “Utopía de un hombre que está cansado”, de Jorge Luis Borges (1975) (Andújar, 2012).

modelo económico sostenido por la *convertibilidad*, la fórmula De la Rúa-Álvarez se impuso por casi 20 puntos porcentuales en las elecciones presidenciales de octubre de 1999. El peronismo, sin embargo, hizo valer su penetración territorial, mantuvo su predominio en el Senado y en la gubernatura de la provincia de Buenos Aires (PBA), específicamente en el llamado Gran Buenos Aires (GBA), la zona conurbada a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA) pero perteneciente a la provincia. Suele decirse que quien controla el Gran Buenos Aires (casi un tercio del total de los votos nacionales) controla la política nacional,⁴⁰ y el peronismo controlaba a buena parte de las intendencias (alcaldías) del GBA. El desenlace del gobierno de De la Rúa puso a prueba la veracidad de dicha afirmación.

3.3. La crisis del modelo neoliberal: debilitamiento de la democracia y movilización popular

Durante su segundo mandato, el gobierno de Menem empezó a sentir los coletazos de las diversas crisis financieras ocurridas en mercados emergentes similares al argentino. México en 1995, Indonesia en 1997, Rusia en 1998 y Brasil en 1999 vieron cómo sus monedas se devaluaban al ritmo que los inversores extranjeros retiraban los capitales de sus mercados. La caída de Argentina, salvo por un milagro, era cuestión de tiempo.

Los datos económicos así lo avizoraban. Durante los años del menemismo la deuda externa se triplicó (de 65,000 a 151,000 millones de dólares) y la producción industrial se redujo de un 42% a un 26% del producto interno bruto (PIB). Durante este periodo, Argentina se enfrentó por primera vez en su historia a un fenómeno inédito: la desocupación masiva. Según la Encuesta Permanente de Hogares del INDEC, entre 1989 y 1995, el porcentaje de trabajadores desocupados paso del 5% al 17% (Tarricone, 2015). En términos sociales, los movimientos de desocupados

40 El peronismo hizo del GBA un bastión a lo largo de su historia y sólo perdió la gubernatura de la provincia (PBA) en dos ocasiones: 1983 y 2015. En ambas ocasiones, volvió al poder en las siguientes elecciones.

(llamados *piqueteros*) tuvieron su bautizo en el espacio público en zonas del país otrora prósperas y ahora empobrecidas a raíz de la privatización, la desindustrialización y la pérdida de puestos de trabajo (Di Marco, 2003). Las exclusiones del mercado de trabajo junto con el crecimiento de la informalidad laboral se tradujeron en un crecimiento de la pobreza (gráfica 6) y en un aumento exponencial de la criminalidad, pues se duplicó el número de delitos registrados entre 1990 y 1999.

Pese a esa evidencia, el nuevo presidente, Fernando de la Rúa, se propuso mantener el régimen de convertibilidad de la moneda. La apuesta era arriesgada, pero la memoria de las devaluaciones y de la inflación encolumnaba a la sociedad detrás de esta continuidad. Más por temor que por convicción, el rumbo económico del menemismo permanecía intocable.

Si para sostener la paridad cambiaria se necesitaba una cantidad de dólares igual a la cantidad de pesos, la caída en las reservas de divisas sólo podía equilibrarse de dos maneras: ajustando el gasto público (y quitando pesos de circulación)⁴¹ o con endeudamiento. El gobierno de De la Rúa intentó un poco de cada cosa, sin éxito en ninguna. Inició con una reforma laboral para flexibilizar los requisitos y bajar los costos de contratación, que derivó en la renuncia del vicepresidente Chacho Álvarez. Redujo drásticamente el gasto público afectando salarios de funcionarios y recortando jubilaciones. Acudió al Fondo Monetario Internacional (FMI) para solicitar un préstamo de 40,000 millones de dólares, denominado *blindaje*, que diera confianza a los inversores. Lejos de aumentar la tranquilidad, el drenaje de dólares continuó. En ese contexto, un nuevo término se hizo presente en el debate cotidiano y colonizó el interés de la opinión pública: el *riesgo país*⁴² (Scaletta, 2019).

41 Hecho que tuvo un impacto destructivo sobre la actividad económica, aumentando el desempleo y reduciendo el consumo, lo que tornaba más vulnerable la situación y promovía una fuga más acelerada.

42 El *riesgo país* es una medida que indica el monto de interés adicional a la tasa de mercado que un país debe comprometerse a pagar para poder obtener préstamos en el mercado internacional. Un mayor índice de riesgo país indica una menor confianza de los inversores en la capacidad del país para generar los dólares con los que tendrá que pagar la deuda que solicita. De forma poco razonable el interés aumenta cuanto menor es la capacidad

La gente se agolpaba frente a las pantallas de bares y confiterías para ver a cuánto había llegado el nivel del riesgo país en ese día. Cuando los eufemismos se apoderan de la discusión pública, la tragedia está cercana. Sin embargo, la Argentina menemista se negaba a desaparecer.

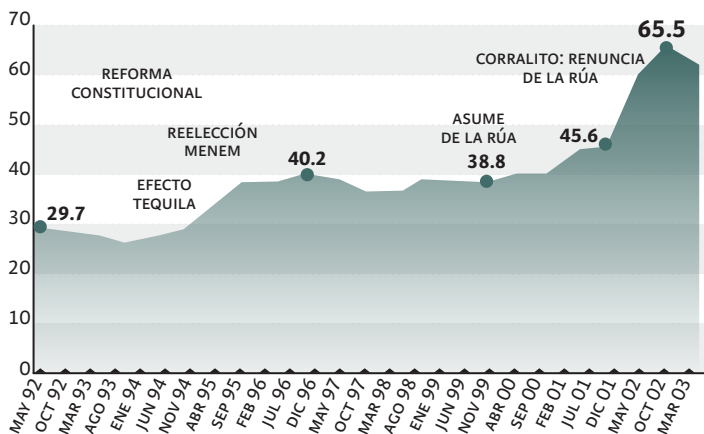
En un último intento por conjurar la situación, el presidente convocó a su gabinete a Domingo Cavallo, ideólogo de la convertibilidad y ministro de Economía de Carlos Menem entre 1991 y 1996. “Nadie mejor que aquel que nos metió en esto para ayudarnos a salir” parece haber sido su apuesta. Desde un principio, Cavallo trató de convencer a propios y extraños de que existían los instrumentos para mantener la convertibilidad. Sin embargo, con el atentado terrorista a las Torres Gemelas en Nueva York el 11 de septiembre de 2001, se aceleran los tiempos y las esperanzas de lograr un nuevo acuerdo con el FMI se evaporan. En las elecciones intermedias de octubre, el gran ganador es el peronismo y en especial Eduardo Duhalde, senador por la provincia de Buenos Aires, cuyo principal capital político está, precisamente, en el Gran Buenos Aires, zona de gran densidad poblacional, donde se concentra buena parte de la población de origen obrero dada su tradición industrial. Un indicador que reflejaba la profundidad de la crisis fue la magnitud del denominado *voto bronca*, casi un cuarto del electorado decidió anular su voto de forma consciente para demostrar la crisis de representación que afectaba al sistema político en su conjunto y especialmente al gobierno de la Alianza (Roldán, 2020).⁴³

de pago. Cuando un agente económico incurre en una conducta de este tipo, en la que se arriesga a una pérdida (en este caso a no cobrar) porque sabe que la recompensa puede ser muy elevada en caso de poder hacerlo, incurre en lo que el lenguaje económico denomina *riesgo moral* y que fue uno de los argumentos del FMI para no prestar dinero al gobierno de De la Rúa (no motivar el riesgo moral de los prestamistas) y, a su vez, el que usó el Gobierno durante la gestión de Néstor Kirchner en el proceso renegociación de la deuda pública argentina, gracias al cual logró la quita de capital e intereses más grande de la historia.

43 El revés electoral, sumado a la incapacidad de reducir el déficit y la imposibilidad de ajustar nominalmente, devaluando su moneda, generaba perspectivas sombrías para el Gobierno. El efecto dominó generado por

Gráfica 6

Evolución de la pobreza durante la convertibilidad (1992-2002)



Fuente: Elaboración propia con base en datos de CEDLAS, 2020.

En términos políticos, la búsqueda de consensos se hizo difícil por la posición irreductible de ambos partidos mayoritarios. Mientras De la Rúa buscó —no con demasiado ahínco— la formación de un gobierno de concertación o unidad nacional con el peronismo para dotar de legitimidad y cierto apoyo popular a su mandato y para reconducir la crisis, la oposición respondió —no con demasiado entusiasmo— que la única manera de formar un Gobierno de coalición era con la renuncia del ministro de Economía. No fue posible. Días después, a principios de diciembre de 2001 y ante la cada vez más acelerada salida de ahorros del sistema financiero, el ministro Domingo Cavallo decide la confiscación de los ahorros —de pequeños y medianos ahorristas— para sostener la convertibilidad, a este evento se le conoce como el *Corralito*. La radicalidad de la postura desata el reclamo de los ahorristas que se agolpan frente a los bancos en búsqueda de

las crisis en otros mercados emergentes llevó a los grandes inversionistas externos (y los internos también) a dudar de la capacidad del Gobierno para sostener el *1 a 1*. La consiguiente “fuga de capitales” inició en el primer semestre del 2000 y no se detendría hasta fines de 2001, cuando la crisis se volvió múltiple, más compleja y más aguda.

su dinero y de respuestas que nunca van a llegar. A partir de ese día, la suerte del Gobierno estaba echada. Si la coyuntura que motivó la entrada a la era neoliberal fue trágica (hiperinflación y saqueos en 1989), la salida lo sería aún más. La tarde del 20 de diciembre de 2001, después de días de manifestaciones ciudadanas, protestas masivas y decenas de muertos a causa de la represión policial, Fernando de la Rúa renuncia. Es el principio del fin.

La renuncia del presidente abre un paréntesis de casi dos semanas en la evolución política de la democracia argentina. El estado de movilización popular y la acefalia en el Poder Ejecutivo aumentan la incertidumbre respecto del futuro inmediato. Vacante la presidencia, y sin vicepresidente, la responsabilidad recayó en el presidente del Senado, el peronista Ramón Puerta. Al igual que en los regímenes parlamentarios, le toca a la mayoría parlamentaria formar el Gobierno. El designado es Adolfo Rodríguez Saá, experimentado político que gobernaba la provincia de San Luis. El acuerdo es administrar la crisis y llamar a elecciones en un plazo de 90 días, permitiendo múltiples candidaturas de un mismo partido, a partir de la llamada Ley de Lemas. Son varios los líderes al interior del peronismo que quieren competir. Mientras los dirigentes políticos negocian, especulan y exploran sus alternativas en la opacidad de los espacios de poder, en las calles, a plena luz del día, las multitudes expresan su descontento frente a los bancos y los edificios públicos: “¡Que se vayan todos... que no quede ni uno solo!”, es el grito de guerra. El fin de una época se respira en el aire (Di Marco, 2003; Roldán, 2020).

Rodríguez Saá asume el día 22 de diciembre de 2001. En su discurso inaugural declara la cesación de pagos. En sus primeros días, gobierna como si fuera a quedarse mucho tiempo. Abre las puertas del Gobierno a diversos actores sociales y toma decisiones que van más allá de la mera administración de los problemas, como le habían encomendado. Aunque disruptivo, su accionar es comprensible: no había mucho que administrar. Sin embargo, el nuevo presidente da la sensación de que “se corta solo” (se va por la libre) y ello es inaceptable. Al igual que en los regímenes parlamentarios, pierde la confianza de su coalición (informal) y es orillado a renunciar seis días después de asumir el cargo, el 29 de diciembre. El 2 de enero de 2002, el presidente de la Cámara

de Diputados, Eduardo Camaño le entrega el bastón presidencial a Eduardo Duhalde, senador por la provincia de Buenos Aires y verdadero hombre fuerte del peronismo. Su mandato dura hasta mayo de 2003, y contribuye a sostener la democracia y superar el clima de disolución de fines de 2001.

Cinco presidentes en menos de dos semanas son un indicador de la extensión y gravedad de una crisis detonada por motivos económicos, pero que se extendía al funcionamiento del régimen democrático. El sistema representativo se había vaciado de contenido y la gente lo manifestaba, con ira y hartazgo, en las calles de todo el país. El “que se vayan todos”, expresado como canción popular, fue el símbolo de aquel momento.

3.4. Reequilibramiento institucional y salida de la crisis.

El gobierno de Eduardo Duhalde (2002-2003)

Suele ubicarse el proceso de reequilibramiento político, económico e institucional de la democracia argentina a partir de la llegada al poder de Néstor Kirchner. Sin embargo, aquél empezó con su antecesor, Eduardo Duhalde. Si bien Duhalde asume *en medio de y para conjurar* la crisis de gobernabilidad manifiesta que derivó en la renuncia de su antecesor, Fernando de la Rúa, su año y medio al frente del Gobierno marcó una impronta y generó condiciones que fueron luego aprovechadas por Néstor Kirchner, su sucesor.

Uno de los principales problemas que enfrentaba Duhalde al asumir fue el no contar con una legitimidad popular de origen. Al ser designado por el Congreso, los riesgos se multiplicaban en un contexto de desconfianza generalizada de la ciudadanía hacia la clase política (gráfica 7). Pese a ello, Duhalde tiene en el horizonte inmediato un conjunto de decisiones cruciales, tanto para la suerte de su Gobierno como para el futuro del país: la devaluación de la moneda (con la consiguiente ruptura de contratos establecidos durante el régimen de convertibilidad), la negociación con los acreedores externos (en especial con el FMI para postergar el pago de las obligaciones de deuda más cercanas) (Amadeo, 2003) y finalmente, y relacionado con todo aquello, tratar de enfrentar el dramático aumento de la pobreza que había alcanzado ya a más

de la mitad de la población, en un marco de persistente conflicto social (Di Marco, 2003).

El proceso de reequilibramiento institucional encarado por Duhalde tuvo dos aristas. En *términos económicos*, Duhalde fue quien asumió la responsabilidad de devaluar el peso para salir de la convertibilidad. Este sinceramiento, en el marco de la cesación de pagos a acreedores privados declarada a finales de 2001, representó el punto de partida de un proceso que, con claroscuros, le permitió al país ir saliendo de la crisis. En un primer momento el ajuste fue brutal, pero pasó en buena medida desapercibido porque permitió poner en marcha una economía totalmente detenida (Romero, 2013, p. 99).⁴⁴

En *términos políticos*, Duhalde buscó encauzar la protesta social y propiciar espacios de diálogo intersectorial, en los cuales comprometió a los partidos y corporaciones más relevantes a cooperar para atender la gravedad de la problemática social. La Iglesia tuvo un papel destacado durante este proceso.⁴⁵ Duhalde gobernó durante el momento más duro de la crisis, pero también

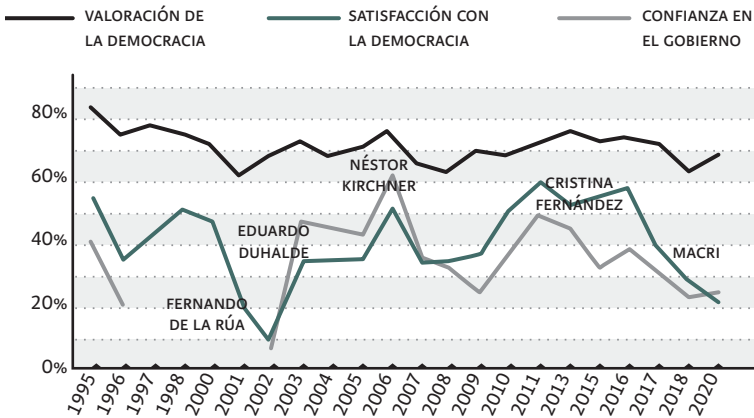
44 De acuerdo con el testimonio del primer ministro de Economía de Duhalde, Remes Lenicov, durante los primeros meses del gobierno la gente sacó del colchón entre 15 y 20 mil millones de dólares, que había resguardado por seguridad durante la corrida previa al Corralito y esa situación espontánea colaboró de manera decisiva en la reactivación (Infobae, 2022). Lentamente, aumentó la rentabilidad empresarial y se generaron incentivos para el crecimiento en los niveles de ocupación. Con respecto a la negociación con los acreedores, la llegada de Roberto Lavagna al Ministerio de Economía comenzó a desactivar la bomba de tiempo. El Gobierno negoció férreamente con el Fondo Monetario y sentó las bases para la renegociación de la deuda en poder de los acreedores externos que terminó de completarse en 2005, durante el gobierno de Kirchner (Amadeo, 2003). Finalmente, se contó también con una dosis de fortuna. El súbito aumento de la demanda internacional (proveniente de China e India) de materias primas, convirtieron a las exportaciones agropecuarias en la locomotora de la recuperación. Gracias al establecimiento de impuestos diferenciales a la exportación (llamados coloquialmente *retenciones*), el Gobierno pudo ordenar las cuentas fiscales y sostener una amplia estrategia de asistencia social que mitigó en buena medida el aumento de la pobreza.

45 En ese contexto, investigadores de la Universidad Católica Argentina crean el Observatorio de la Deuda Social, vigente hasta hoy, que mide la evolución de los indicadores sociales más relevantes.

aquél en el que la conflictividad social, aun lentamente, fue disminuyendo. En marzo de 2002, la desocupación en el Gran Buenos Aires superó el 20%. Frente a ello, los comedores populares y los clubes de trueque (ante la falta de dinero circulante) proliferaron exponencialmente. A la vez que la situación empeoraba, el florecimiento de la energía social concentrada en los sectores populares contribuyó a refundar el mercado. La recuperación de empresas en situación de quiebra por parte de los trabajadores dinamizó la actividad económica allí donde fue posible. Por un periodo breve, se estimularon el intercambio, la sociabilidad y la solidaridad (Roldán, 2020, p. 54).

Gráfica 7

Valoración de la democracia, satisfacción con su funcionamiento y confianza en el Gobierno (1995-2006)*

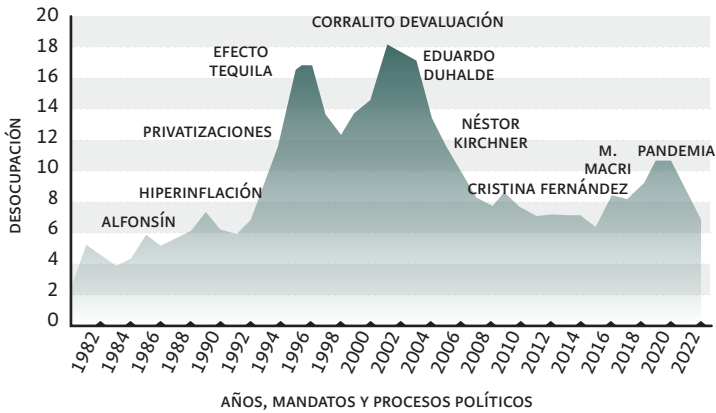


*Pese a las oscilaciones lógicas en los niveles de satisfacción y de confianza en el Gobierno, asociados al desempeño, lo destacable es que la valoración de la democracia no sufrió grandes variaciones. Ello indica una legitimidad social del sistema democrático nada desdeñable para la ciudadanía a pesar de las diversas crisis, especialmente la del 2001-2002, que fue a la vez una crisis social, económica y de gobernabilidad.

Fuente: Elaboración propia con base en datos de Latinobarómetro (1995-2020).

Gráfica 8

Índice de desocupación en Argentina (1980-2022)



Fuente: Elaboración propia con base en Encuesta Permanente de Hogares (INDEC) y FMI.

Pese a los diversos esfuerzos que establecieron los cimientos de la recuperación en el peor momento de la crisis, el gobierno de Duhalde no tiene un lugar privilegiado en el imaginario popular. La muerte de dos jóvenes manifestantes a manos de la policía de la provincia de Buenos Aires, en un contexto de efervescencia popular, aceleró los tiempos y obligó a anticipar las elecciones y, por tanto, el traspaso al nuevo presidente.⁴⁶

46 Durante su mandato Duhalde enunció algunas predicciones desafortunadas. La más recordada fue: “quien depositó dólares, recibirá dólares”, aludiendo a los ahorros confiscados durante el Corralito. Adicionalmente, la muerte Maximiliano Kosteki y Darío Santillán condicionó negativamente la memoria colectiva. Si bien el gobierno de Duhalde no será recordado con afecto, fue durante su mandato que se inició la expansión económica y la recuperación de la autoridad presidencial, una visión en perspectiva debería ser más comprensiva con esta parte de su legado.

3.5. El kirchnerismo o una nueva coalición nacional-popular en el gobierno de la democracia. Redistribución, polarización y concentración del poder en la figura presidencial (2003-2015)

La llegada del Néstor Kirchner (2003-2007) al poder y su continuidad con los dos mandatos consecutivos de su esposa, Cristina Fernández de Kirchner (2007-2015), representan (la búsqueda de) un cambio de época en la política argentina. Este cambio se explica, fundamentalmente, en dos dimensiones: la *procedimental* o político-institucional, y la *sustantiva*, asociada con el proyecto de país que se pretende poner en marcha.

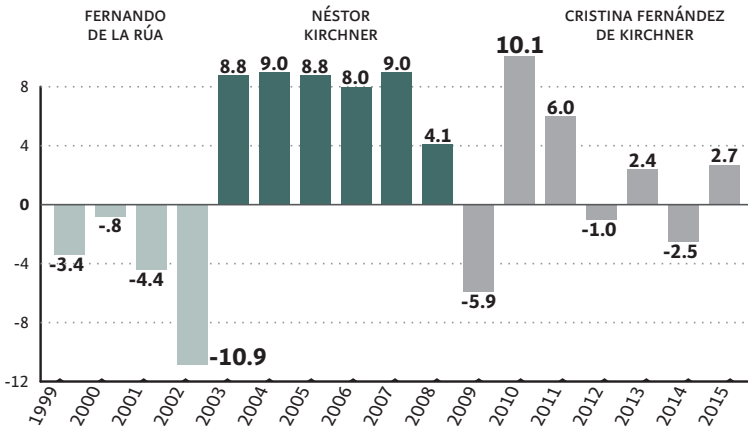
En términos político-institucionales, el cambio se manifiesta como un tema de *procedimientos y estilo de gobernar*. Los 12 años de kirchnerismo son una revalorización de la política como actividad orientada a la resolución de conflictos distributivos, y en tal sentido, una recuperación de la rectoría del Estado sobre los asuntos públicos más importantes en los que tales conflictos se manifiestan (Busso, 2016). De acuerdo con la visión del nuevo presidente, la crisis de 2001 había sido un partaguas en la política argentina. No era posible ya regresar a una situación en la que la actividad política se había convertido en mera administración de los intereses de los grupos con poder económico, a espaldas de la ciudadanía. El kirchnerismo es, por tanto, una época de creciente concentración del poder de decisión en manos del Poder Ejecutivo. Si bien, ello no significa necesariamente la erosión definitiva de las instancias de control, representa un límite para la política deliberativa y los mecanismos de rendición de cuentas. Si toca negociar, se negocia; si toca acelerar e ir por todo, se acelera y se va por todo. Si una estrategia más radical tensa la relación con los sectores opositores y aumenta la polarización, ello no representa, necesariamente, un problema. La convicción de que se cuenta con la autoridad política y moral relativiza la legitimidad de los criterios técnicos o de los argumentos políticos de los actores disidentes (Romero, 2013, p. 121; Mainwaring y Pérez Liñán, 2013, p. 151; Lucca, 2015).

Desde un principio, el gobierno de Néstor Kirchner fue un gobierno de hechos, pero también de símbolos y de palabras.

Kirchner reafirmó la política de “Memoria, verdad y justicia” y promovió la reapertura de los juicios por crímenes de lesa humanidad a los militares que habían sido indultados por Menem. Asimismo, Kirchner recurrió a gestos públicos de alto contenido simbólico, como hacer bajar los cuadros de los dictadores colgados todavía en la Escuela de Mecánica de la Armada (que fue un centro de detención clandestina durante la dictadura), pero también reafirmó su postura con decisiones como la derogación de las leyes de Obediencia Debida y Punto Final promulgadas por Alfonsín.

Gráfica 9

Crecimiento del PIB durante el kirchnerismo (2003-2015)



Fuente: Elaboración propia con base en datos del Banco Mundial.

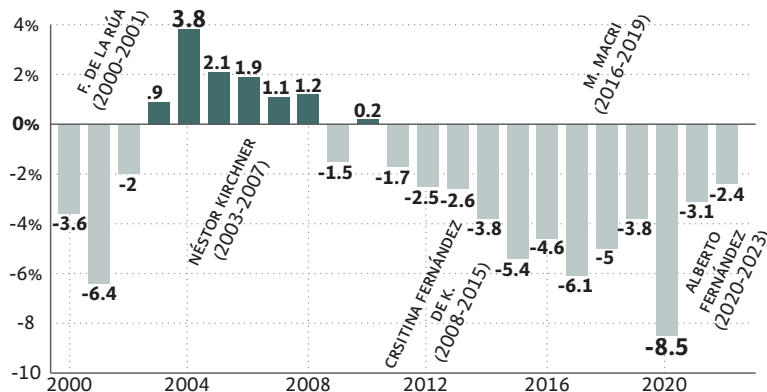
En términos sustantivos, el cambio se materializa en los *objetivos de política y en los intereses de los actores sociales a satisfacer*. El kirchnerismo representa a una coalición de clase diferente de aquella que había decidido el devenir de los asuntos económicos en Argentina, con mínimas variaciones, desde 1976. La situación imperante tras el abandono del régimen de convertibilidad (amplia capacidad ociosa, precios internacionales crecientes, salarios bajos, tipo de cambio alto, entre otras) le permitió al gobierno de Néstor Kirchner desplegar una política económica orientada a fortalecer el consumo y promover el empleo, en la que los

principales beneficiarios fueron —además de los sectores exportadores beneficiados por el *boom* en la demanda y en los precios de los *commodities*— el capital productivo y comercial orientado al mercado (Gerchunoff y Rapetti, 2016). Por su parte, tanto los acreedores externos como las empresas privatizadas de servicios perdieron capacidad para obtener prebendas extraordinarias y, más importante aún, para imponer los lineamientos generales de la política económica (Wainer, 2018, p. 329).

El cambio del modelo económico vigente desde la dictadura militar no sólo modificó la identidad de la *coalición de clase* ganadora. Mientras las restricciones externas lo permitieron, ese cambio produjo un aumento del producto interno bruto que repercutió en un significativo incremento en los niveles de ocupación, y una disminución importante en los niveles de pobreza, indigencia y desigualdad.

Gráfica 10

Desequilibrios fiscales en Argentina (2000-2022)



Fuente: Banco Central de la República Argentina.

Durante los cuatro años del gobierno de Néstor Kirchner, los superávits gemelos (fiscal y de cuenta corriente) mantuvieron la tan deseada autonomía (gráfica 10). No obstante, la crisis internacional detonada en Estados Unidos, como consecuencia de la explosión de la burbuja inmobiliaria, activó las alarmas durante los primeros meses del gobierno de Cristina Fernández. En ese

contexto, desde el Ministerio de Economía se emitió la Resolución 125 —conocida coloquialmente como *la 125*— que establecía que las retenciones a las exportaciones agropecuarias fueran móviles, en función del precio internacional. Si el precio aumentaba, como estaba ocurriendo a raíz de la crisis internacional, proporcionalmente la retención subía y viceversa. De esta manera, una mayor captación de la renta en divisas permitiría contener la inflación sin tener que recurrir, en un contexto de altos precios de las materias primas, a una apreciación cambiaria nominal, tal como lo había hecho la mayor parte de los países de la región (Wainer, 2018, p. 329).

Dado el rechazo inicial de los sectores agroexportadores a la resolución del Gobierno, éste buscó transformarla en ley, como una estrategia para ganar legitimidad social e institucionalizarla. Aunque, en estricto sentido, este paso no era necesario, el Gobierno buscaba fortalecer el apoyo a la misma incorporando como soporte los votos del Congreso.

La respuesta, sin embargo, no se hizo esperar. El conflicto distributivo con el *campo* movilizó detrás de este heterogéneo sector (que incluye tanto a pequeños productores como a grandes comercializadoras transnacionales) a todos los actores inconformes, incluyendo a los conglomerados mediáticos, buena parte de la clase media (tan antikirchnerista como antiperonista había sido en su momento) y a la opinión pública en general.

El conflicto con el campo reprodujo una imagen propia de la polarización política social surgida en tiempos del primer peronismo: el complejo agroexportador era el ganador económico del modelo, pero sufría su condición de desplazado político (Wainer, 2018). A partir de 2008, y prácticamente hasta hoy en día, la polarización en torno al kirchnerismo (autodefinirse como *Ko anti-K*) popularizada en el lenguaje cotidiano como la *grieta*, se transformó nuevamente en la dinámica característica de la política (y la sociedad) en Argentina (Romero, 2013, p. 117).

Fue tal el nivel de oposición encolumnada detrás del reclamo del *campo*, que el Gobierno no logró la aprobación parlamentaria de *la 125*. En un hecho inédito, el vicepresidente de la nación, Julio

Cobos, en su carácter de presidente del Senado debió desempatar la votación⁴⁷ y lo hizo en contra de la resolución.⁴⁸

La inercia del conflicto con el campo y la caída en la actividad económica implicaron un revés electoral para el Gobierno en las elecciones de medio término de 2009. El golpe político fue duro, pero el Gobierno pareció captar el mensaje. Con el impulso de Néstor Kirchner, que se transformó en el primer asesor presidencial, el gobierno de Cristina siguió adelante. Su respuesta no fue cerrar el Congreso ni erosionar los mecanismos de control, pero sí se embarcó en una pelea interminable con los conglomerados mediáticos que perdura hasta hoy (Lodola y Kritzberg, 2017). Fuera de ello, el kirchnerismo avanzó tal y como era su costumbre, sobre aquellas demandas y *arenas* en los que los vetos eran menores y ofrecían oportunidades para imponer la agenda gubernamental.

En un intento por recuperar la iniciativa perdida, el Gobierno adoptó medidas rupturistas, que le garantizaron no sólo un aumento en su popularidad, sino fundamentalmente una mayor disponibilidad de recursos financieros. Se renacionalizaron empresas como Aerolíneas Argentinas y Yacimientos Petrolíferos Fiscales (YPF), privatizadas durante el gobierno de Menem, y el Estado recuperó —a través de la Administración Nacional de Seguridad Social (Anses)— el manejo de los fondos de las administradoras privadas de jubilaciones y pensiones (que se habían dejado en manos de bancos y empresas privadas especialmente creadas con ese fin). Asimismo, se promulgó la ley según la cual se reconoce el derecho a recibir una pensión del Estado a las mujeres que por ser amas de casa u ocuparse en el mercado informal no habían realizado contribuciones a la seguridad social. De igual forma, en medio de la batalla contra los conglomerados mediáticos, se aprobó la Ley de Medios, que instauró el principio de la comunicación como un derecho humano, puso límites a la concentración de propiedad y dio la posibilidad de acceder a licencias

47 Previamente la Cámara de Diputados había dado media sanción a la misma y su promulgación dependía de la aprobación en la Cámara de Senadores.

48 Al emitir su voto, el vicepresidente que es originario de Mendoza, una provincia vitivinícola, dijo: “Lo siento si me equivoco, pero mi voto... no es positivo. Mi voto es en contra”.

a medios comunitarios, reconociendo además del derecho de las audiencias (Pulleiro, 2021; Lodola y Kritzberg, 2017).

El primer gobierno de Cristina Fernández de Kirchner (2007-2011) fue el inicio de la etapa de profundización de un proyecto de país *nacional y popular*, como los mismos integrantes de la coalición gobernante lo denominaron. Sin embargo, ello se hizo a costa de ciertos pilares del proyecto original más virtuoso y sostenido por cuentas nacionales ordenadas en lo económico y por una mayor apertura al disenso, en lo político. En palabras de Luis Alberto Romero (2013, p. 120), a partir de 2009, ya era otro modelo.

En octubre de 2010, Néstor Kirchner murió sorpresivamente víctima de un paro cardíaco. La noticia, inesperada, generó un cimbronazo en el sistema político y sacudió a la sociedad argentina en pleno, más allá de sus simpatías políticas. El fallecimiento del expresidente pareció cerrar momentáneamente la grieta política que dividía de modo cada vez más marcado a la ciudadanía. Al año siguiente, y frente a una oposición debilitada y disgregada, que había perdido el impulso de la coyuntura habilitada por el conflicto con el campo, Cristina Fernández fue reelecta con el 54% de los votos, asegurando así el tercer mandato consecutivo del kirchnerismo en el poder.

Los años del último gobierno de Cristina Fernández de Kirchner fueron los más difíciles del periodo. El crecimiento económico fue casi nulo (0.4% anual respecto del 8.8% del periodo 2003-2007 y del 3.6% de su primera presidencia, 2008-2011), y su mínima variación (al igual que en el caso del empleo) estuvo apoyado en la expansión del gasto público (e implicó la reaparición del déficit fiscal), con altos niveles de inflación, apreciación del tipo de cambio real y un deterioro paulatino de la posición externa (Wainer, 2018, p. 330).⁴⁹

49 A raíz de ello, los últimos años del kirchnerismo estuvieron marcados por dos tipos de restricciones que redujeron la exposición económica del país y que fueron vividos como atentatorios de los derechos de propiedad, tanto para los agentes económicos individuales como para las empresas. A fines de 2011 se introdujeron restricciones a la adquisición de divisas, debiendo solicitarse un permiso ante la autoridad fiscal que había establecido un límite mensual acorde al nivel de ingreso del adquirente. (Gaggero, *et al.*, 2013). En 2012, por su parte, se aprobó la Ley 26.831, que reguló la

A los magros resultados económicos se sumó una radicalización discursiva que aumentó la polarización, proceso en el que los medios masivos —definitivamente opositores al Gobierno— jugaron un papel central (Lodola y Kritzberg, 2017). La explosión mediática de diversos hechos de corrupción, algunos de los cuales tuvieron como consecuencia víctimas fatales, sacudieron al Gobierno. Frente a ello la presidenta buscó redoblar la apuesta y radicalizó el relato a costa del debilitamiento de su coalición política. La muerte de Néstor y su actitud cada vez menos propensa al diálogo y a la negociación, le fue restando apoyos valiosos. Específicamente, los líderes sindicales y ciertos gobernadores y excolaboradores se alejaron, adoptando una actitud crítica *hacia* Cristina. Su estilo de liderazgo, más personalista, jerárquico y menos negociador no era bien recibido en un mundo patriarcal como el de la política. El pueblo kirchnerista, los legisladores que respondían a su liderazgo, la burocracia y la militancia juvenil agrupada en torno a La Cámpora,⁵⁰ fueron el sostén político de Cristina y la esperanza del kirchnerismo de cara a las elecciones de 2015. Pese a los logros alcanzados durante los 12 años previos, para más de la mitad de los argentinos era el momento de cambiar. El ajustado triunfo en segunda vuelta de Mauricio Macri, candidato de la centroderechista alianza *Cambiamos*, así lo demostraba.⁵¹

salida de divisas por parte de las empresas extranjeras. Esta norma fue complementada en 2013 por la Modificación del Impuesto a las Ganancias, que dispuso el pago de esta contribución por la distribución de dividendos y utilidades de las empresas y las transacciones de acciones, bonos y otros valores, antes exentas (Wainer, 2018). A raíz de ello, volvió a manifestarse un hecho conocido en la historia argentina: dos precios para un mismo bien. El dólar oficial, cuyo precio era fijado por el Gobierno, comenzó a convivir con el *dólar blue* (nombre puesto como contraposición al color verde de la divisa estadounidense) que es el que hasta hoy la gente puede comprar y vender libremente (aunque ilegal en estricto sentido) a un precio mayor que el del *oficial*.

50 Agrupación encabezada por jóvenes militantes en el que jugaba un papel central Máximo Kirchner, el hijo varón de la presidenta.

51 Macri obtuvo el segundo lugar en la primera vuelta electoral, detrás de Daniel Scioli, el candidato oficialista del Frente para la Justicia, pero en segunda vuelta se recuperó y ganó la presidencia obteniendo el 51.3% de los votos frente al 48.7% de Scioli

Pese a la *grieta*, característica del espíritu y la cultura política argentinas, pero que alimentó la presidenta, la democracia se renovaba. Con Macri, por primera vez en la historia, un candidato de un partido diferente de la UCR o el PJ llegaba al Gobierno gracias al voto popular.

3.6. La centro-derecha partidista en el Gobierno.

La consolidación institucional de una democracia económicamente inestable

En términos de economía política, los gobiernos de Néstor y Cristina Kirchner representaron el proyecto político más ambicioso para satisfacer los intereses de una renovada *coalición nacional y popular*, desde los años del primer peronismo. Tras la crisis con el campo y el cambio en el contexto internacional, las restricciones externas hicieron cada vez menos sostenible el proyecto, dada la ausencia de un empresariado capaz de generar divisas a partir de formas de agregación de valor basadas en el trabajo nacional, y, en particular, del ensimismamiento de la presidenta para construir un Gobierno más amplio y menos sectario. La alternativa de constituir al Estado en el proveedor de empleo y asistencia social para los sectores excluidos generaba otros problemas (inflación y déficit fiscal) insostenibles en el largo plazo. Debido a ello, para buena parte de la ciudadanía, el recuerdo del kirchnerismo es el de la última etapa; una época en la que al concentrar excesivamente el poder de decisión y manipular en exceso los instrumentos de política económica se crearon condiciones para la ineficiencia administrativa y la corrupción (Lucca, 2015).

La llegada de Mauricio Macri a la presidencia⁵² representó entonces la expectativa de un Gobierno que pudiera combinar la garantía de las conquistas sociales previas con una mayor

52 Mauricio Macri llegó a la presidencia como candidato de una coalición en la que el principal partido era el Propuesta Republicana (PRO), una organización relativamente reciente, cuya base de apoyo electoral eran las clases medias y altas de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, distrito que Macri gobernó de 2008 a 2015.

transparencia e institucionalidad en el ejercicio del Gobierno.⁵³ Si bien no contaba con la mayoría en el Congreso, Macri si dispuso de la buena voluntad de cierto sector del peronismo, los principales líderes sindicales y la aquiescencia de buena parte de la ciudadanía. En ese sentido, había cierta expectativa de que la alianza Cambiemos pudiera aprovechar la oportunidad de gobernar como una *derecha moderna*; respetuosa de los contrapesos⁵⁴ y con una orientación económica promercado que no desmantelara la institucionalidad social, especialmente el sistema previsional, la educación y la salud públicas (Casullo, 2016).

Si bien era posible imaginar que la orientación ideológica del macrismo sería más liberal en el aspecto económico, lo cierto es que su campaña estuvo más basada en la crítica de la etapa kirchnerista que en la publicidad de un proyecto propio (Adamovsky, 2016). Tal como lo definió Casullo (2016), al inicio de su mandato el plan de gobierno de Macri era una incógnita para la mayoría de los argentinos, pero algo estaba claro: este Gobierno venía a luchar contra el populismo, al que calificaba como una “patología que había que erradicar”.

Un primer elemento que ayudó rápidamente a entender la lógica de esta nueva etapa fue el despido masivo de funcionarios públicos, por el prejuicio de haber trabajado durante el Gobierno anterior y su reemplazo por perfiles profesionales muy diferentes a los cuadros políticos característicos del kirchnerismo. Estos últimos podrían ser descritos en términos genéricos como una *burocracia plebeya* (Perelmiter, 2019) no exenta de conocimiento legal y técnico. El gobierno de Mauricio Macri por su parte fue conformándose con la presencia significativa de ejecutivos de

53 Para un sector más duro de su coalición, el Gobierno debía convertirse en una respuesta al personalismo excesivo y las denuncias de corrupción que habían envuelto a diversos funcionarios del gobierno de Cristina Kirchner (y a ella misma) durante su último mandato, a la vez que desarticulaba los esquemas de asistencia social y clientelismo que aumentaban el déficit fiscal e impedían el crecimiento sostenido de la economía.

54 Que respetara la independencia de los poderes, que garantizara los derechos sociales, que no reprimiera la protesta social y que aceptara la pluralidad política (Casullo, 2016) en un país en el que poco menos de la mitad del electorado no lo había votado.

empresas (CEO), principalmente transnacionales y financieras, algunas de las cuales eran parte del grupo Socma,⁵⁵ propiedad de su familia.⁵⁶ La importante presencia de ejecutivos del sector bancario, a su vez, reforzaba la importancia de lo financiero por sobre lo productivo, pero su principal característica es un discurso empresarial que considera la discusión y el conflicto político como un ruido a eliminar. Dicho de otro modo, para el presidente los asuntos públicos pueden y deben gestionarse de acuerdo con criterios de eficiencia y productividad, de forma similar a como ocurre en los ámbitos empresariales (Friggeri, 2019).

Desde un principio, sin embargo, quedó claro que la coalición nacional y popular ya no gobernaba. El principal apoyo de Macri eran los sectores agroexportadores, a los que el presidente había prometido disminuir las retenciones (impuestos a la exportación) que eran en buena medida la base de sustentación del presupuesto gubernamental. Si bien al llegar al poder, Macri se encuentra con un déficit fiscal mayor a 4% del PIB y un nivel de reservas netas de divisas en el Banco Central muy bajo, la decisión política de eliminar las retenciones obligó al Gobierno a encontrar una fuente de divisas sustituta para hacer frente un gasto público difícil de reducir en el corto plazo.⁵⁷

La decisión del Gobierno (poco original y por demás riesgosa) fue sostener el déficit público con endeudamiento.⁵⁸ Fue así como,

55 Sociedad Macri.

56 En altos cargos de los Ministerios del Interior y de Modernización superaban el 65% (Canelo y Castellani, 2017, pp. 24-25).

57 Durante el gobierno de Cristina, dichas cuentas eran equilibradas con los ingresos fiscales generados por las retenciones impositivas a la exportación. Sin embargo, la eliminación progresiva de las retenciones (que Macri había comprometido en campaña) aunque liberaba a este sector de una carga impositiva significativa, ponía al Gobierno en una situación de mucha debilidad. En este contexto, redistribuir, sostener la asistencia y la institucionalidad social se hacía extremadamente complejo.

58 Si bien esta alternativa de política había fracasado durante la época de la convertibilidad y había llevado al sistema político al borde de la disolución en 2001, su elección no debe entenderse sólo a partir de una lógica económica, sino fundamentalmente de la representación política. Endeudar al Estado supone distribuir la deuda entre quienes pagan impuestos (todos los ciudadanos). Se quita el peso del gasto de los sectores más dinámicos de

entre febrero de 2016 y mayo de 2018, Argentina se convirtió en el campeón mundial de emisión de deuda pública (60 mil millones de dólares), que triplicaba el endeudamiento de México, que ocupó el segundo lugar a nivel global durante ese mismo periodo. En principio, la emisión de deuda es un recurso válido en el corto plazo para sostener los equilibrios fiscales, siempre y cuando, la economía genere los excedentes susceptibles de ser usados para el pago de la deuda. En el caso del modelo económico de Macri, se esperaba que dichos excedentes llegaran, fundamentalmente, a partir de la captación de inversión extranjera directa y que ésta sería abundante, porque de acuerdo con la visión del presidente, desde su llegada al Gobierno, Argentina era nuevamente un país jurídicamente seguro y confiable para los inversores.

Si bien los números de la inversión extranjera directa (IED) indican que los años 2017 y 2018 fueron relativamente buenos, la mayor parte de esta inversión fue de corto plazo y por tanto incapaz de generar los excedentes necesarios para pagar los déficits de la balanza de cuenta corriente, que durante esos primeros años se hizo insostenible (gráfica 11).

Cuando, en 2018, los títulos de deuda argentinos dejaron de ser atractivos en el mercado financiero internacional (es decir, no podía ya tomarse deuda para pagar la deuda), el gobierno de Mauricio Macri se vio en una situación similar a la de la administración de Fernando de la Rúa. Tuvo que recurrir al Fondo Monetario, para que su préstamo “de última instancia” evitara la cesación de pagos con los fondos tenedores de títulos de deuda. Gracias a la intervención de Donald Trump, presidente de Estados Unidos y amigo personal de Macri, el Consejo Directivo del Fondo Monetario Internacional accedió a otorgar un préstamo de 57,000 millones de dólares al Estado argentino⁵⁹ para cumplir

la economía y se distribuye por igual a toda la nación. Cuando se demuestre la insustentabilidad del modelo en un escenario de recesión y caída en la recaudación, tocará el turno del ajuste, los recortes a la institucionalidad social y la mercantilización. Todo aquello que menos de dos décadas antes había fracasado estrepitosamente (Scaletta, 2019).

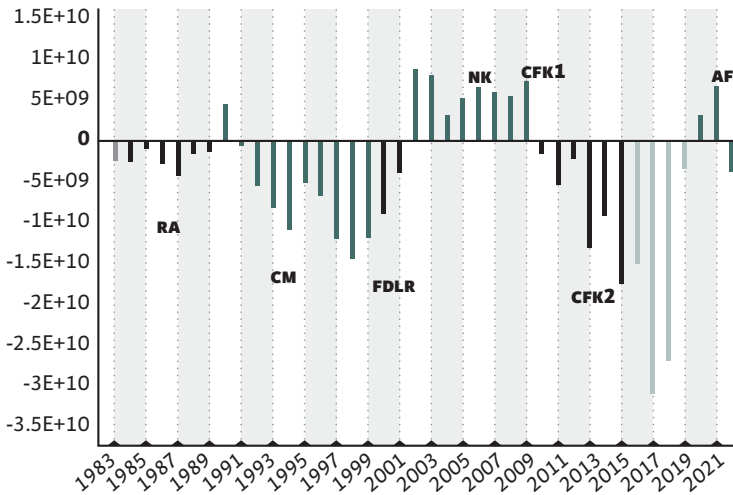
59 De los cuales sólo se recibieron poco más de 44 mil millones (Cantamutto y Schorr, 2021).

los vencimientos de deuda de ese año. Una vez más, la autonomía relativa era asunto del pasado y el estrangulamiento externo de la economía con el consecuente endeudamiento pasaban a ser parte renovada de la cíclica realidad nacional.

Ya entrado 2019, y con cifras de inflación y devaluación que superaban largamente la herencia recibida, la oportunidad de una reelección se había malogrado.⁶⁰ Sólo cuatro años después de dejar el poder, el kirchnerismo —remozado y con Cristina Fernández como candidata a vicepresidenta— regresaba al Gobierno.

Gráfica 11

Saldos de cuenta corriente en Argentina por Gobierno (1983-2022)



Fuente: Elaboración propia con base en datos del Banco Mundial (2023).

⁶⁰ Es importante hacer notar que, tras la derrota electoral, el gobierno de Macri debió deshacer varias de las políticas que había puesto en práctica al inicio de su mandato. En particular, en el frente externo se reintrodujo la regulación del mercado de cambios que limitó las compras de dólares (la liberación había sido una de las primeras medidas de Macri, en diciembre de 2015), la suba (aumento) en las retenciones a las exportaciones agropecuarias y la obligación de liquidar las divisas en el mercado único y libre de cambios local de manera oportuna (Cantamutto y Schorr, 2021, p. 70).

3.7. Kirchnerismo 2.0.

Las segundas partes nunca fueron buenas

Durante el último año del gobierno de Macri, las alternativas eran inciertas. Buena parte de la ciudadanía que le había otorgado su voto de confianza estaba decepcionada. No encontraba, pese a ello, una opción satisfactoria. Cristina Fernández de Kirchner seguía siendo la figura más popular de la oposición, pero su figura tenía también demasiados aspectos negativos y eso le restaba oportunidades de triunfo.

A pocos meses de las elecciones, la expresidenta se reunió con Alberto Fernández (exjefe de Gabinete de Néstor Kirchner) para ofrecerle la candidatura. Alberto era un político avezado, pero casi retirado de la función pública. Sus diferencias con Cristina Fernández de Kirchner eran públicas y la relación entre ellos parecía muy deteriorada. Sin embargo, luego de la reunión, Alberto se convertiría en el candidato a presidente del Frente de Todos y Cristina Fernández en su compañera de fórmula. La dupla Fernández-Fernández, una combinación invertida de moderación y energía, ganaría en primera vuelta las elecciones presidenciales en octubre de 2019.

El inicio del mandato de Alberto despertó expectativas, pero estuvo marcado por el signo de una “doble crisis”. Por un lado, el endeudamiento externo comprometido por su predecesor, que dejaba al país en una situación muy desventajosa para enfrentar múltiples desafíos económicos y sociales: inflación, devaluación de la moneda y crecimiento del desempleo y de la pobreza. Por el otro, la pandemia de COVID-19, con la necesidad de dar respuesta no sólo a la emergencia sanitaria sino también a una coyuntura extraordinaria como la del confinamiento obligado, que incidía negativamente sobre la actividad económica e impedía que esta última se transformara en el motor de la recuperación (Cantamutto y Schorr, 2021).

A raíz del desmantelamiento institucional que sufrió el sistema de salud durante el gobierno de Macri, que degradó el Ministerio de Salud a rango de Secretaría, aquél se encontraba en una situación de desventaja para enfrentar la emergencia sanitaria. Por ello, en un principio, el presidente Fernández promovió

el confinamiento como una forma de ganar tiempo y preparar al sistema de salud para la coyuntura (aún incierta, pero posible) de contagios masivos. En aquellos primeros momentos, la medida fue recibida con aceptación por parte de la ciudadanía y la imagen del presidente era muy alta entre la población (CNN Radio Argentina, 2020).

Sin embargo, la ampliación del “aislamiento preventivo obligatorio” comenzó a impactar sobre la situación económica y con ello el clima social también comenzó a cambiar. Si bien, en términos de la estrategia económica, la receta del gobierno del Frente de Todos (como se llamó la coalición) era cercana al neodesarrollismo⁶¹ (y el Gobierno avanzó en la sanción de leyes orientadas a mejorar la situación de las mayorías, promoviendo la producción, la competencia, la recuperación del poder de compra y el fortalecimiento del mercado interno), los impactos de dichas medidas no llegaron nunca a plasmarse de forma tangible para la gente. Los coletazos del confinamiento que provocaron una caída del PIB del 10% en 2020 (la mayor desde la crisis de 2001-2002), así como ciertos escándalos⁶² que involucraron a funcionarios y personajes cercanos al presidente, aumentaron el rechazo social hacia su figura.

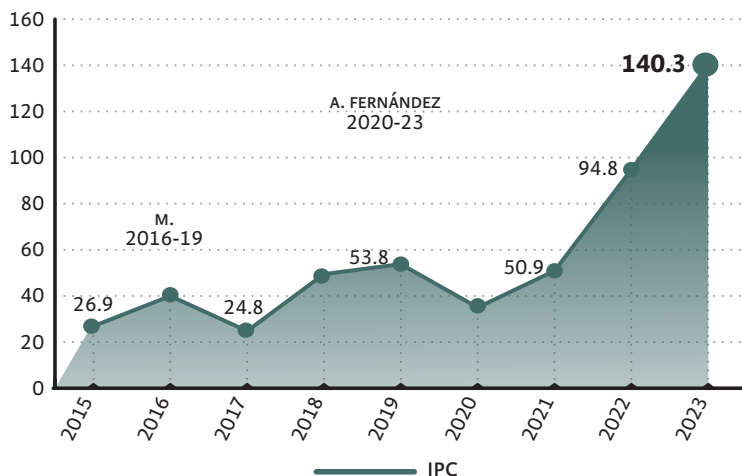
En diciembre de 2021, se abriría un flanco interno que fue el escollo más difícil de enfrentar y el que terminó de debilitar la figura del presidente: el decidido rechazo del ala kirchnerista del Gobierno a aceptar los términos del acuerdo propuesto por el ministro de Economía. A partir de allí, el presidente se fue quedando solo, aislado de su propia coalición y la incertidumbre se apoderó del ambiente.

61 Dejar a un lado el ajuste, limitar el endeudamiento y promover políticas productivas.

62 La fiesta que hizo el presidente con su esposa y algunos allegados en la residencia presidencial en pleno confinamiento o la noticia de que un grupo de personajes cercanos al ministro de Salud tuvieron un lugar privilegiado en la fila de la vacunación (Vacunatorio VIP) fueron combustible para el enojo ciudadano.

Gráfica 12

Índice de precios al consumidor (2015-2023)



Fuente: Elaboración propia con base en datos de INDEC. El dato de 2023 es de agosto (interanual).

Alberto Fernández es un político moderado, con una propensión a la búsqueda de amplios consensos en torno a sus políticas.⁶³ Si bien éste es un atributo deseable desde una perspectiva democrática, en un contexto de emergencia como el de la economía argentina postpandemia, con altos niveles de inflación, corridas cambiarias contra el valor del peso y la necesidad de negociar con el Fondo Monetario Internacional, los liderazgos fuertes —y especialmente en la cultura política argentina— son muy valorados.

Hay pocas cosas que los argentinos rechacen más que la pusilanimidad y la traición, y Alberto Fernández es visto por propios y extraños como alguna de esas dos cosas. Pusilánime para quienes deseaban que hubiera impuesto su autoridad a la de la

63 Desde un principio, buscó apoyos en diversos espectros del sistema político (la mayoría de raigambre peronista, incluyendo agrupaciones sociales vinculadas a la Confederación de Trabajadores de la Economía Popular (CTEP), así como en cuadros técnicos, como su primer ministro de Economía, Martín Guzmán, discípulo de Joseph Stiglitz y profesor en la Universidad de Columbia.

vicepresidenta y traidor para aquellos que consideran que le faltó convicción (o valentía) para tomar decisiones más arriesgadas (como las que hubiera tomado Cristina) que contribuyeran a limitar la influencia de actores poderosos, cuyos intereses se perciben inconciliables con una mejora de la situación económica y social de las mayorías. El último año de Alberto Fernández es casi el de una presidencia vacante. Y en ese vacío (de poder) se cuelan los más vivos o los más fuertes. En democracia, los más populares.

4. A modo de epílogo. ¿Es la democracia argentina un régimen a prueba de todo? Los riesgos actuales y los futuros

En ese contexto, se abre un nuevo interrogante para la democracia argentina de cara al triunfo de Javier Milei, que ocurrió en la segunda vuelta de las elecciones presidenciales el 19 de noviembre de 2023. Milei es un economista que se autodefine como anarcocapitalista (Alonso, 2023) y que se presenta como un *outsider* de la política, que devino famoso gracias a su participación en medios masivos, especialmente en la TV. Con un discurso de rechazo directo y total a lo que él denomina *la casta* (la clase política que ha gobernado en democracia durante las últimas décadas, y que salvo en coyunturas extraordinarias, no ha logrado mejorar el nivel de vida de la ciudadanía), Milei logró posicionarse en el electorado. Primero en sectores más jóvenes y luego en capas más amplias de la ciudadanía. Para Milei, el Estado y quienes viven de él son parásitos; *ladrones* que a través de un sistema tributario expoliador impiden que los *laburantes*⁶⁴ puedan vivir dignamente de su esfuerzo. Eliminar los privilegios de la casta es el punto de partida, según Milei, para empezar a resolver los problemas de la sociedad, o de quienes viven en ella (Ramírez, 2023). Su triunfo es un nuevo emergente de las crisis constantes y ya descritas que ha experimentado la democracia argentina. Sin

64 Término con el que se suele llamar coloquialmente a la gente que vive de su trabajo.

embargo, tiene también implicaciones y significados que exceden las fronteras geográficas de aquel país. La elección argentina refleja en buena medida un clivaje que se está consolidando en diversos sistemas democráticos a nivel mundial. En un contexto de cambio cultural y sociodemográfico, las nuevas generaciones se sienten interpeladas por las formas irreverentes y el contenido disruptivo de discursos como el de Milei, que cuestionan a las élites progresistas y privilegiadas, a quienes ven más como un obstáculo para su desarrollo personal que como un aliado con el cual podrán acceder a mejores oportunidades educativas y laborales. Entre los seguidores de Milei, así como en su momento entre los de Trump en Estados Unidos, o los defensores del Brexit en Gran Bretaña, hay una mayoría que trabaja en empleos informales, por cuenta propia, o sin prestaciones ni seguridad social y sus ingresos —cuando los tienen— no les permiten una vida digna. En esas condiciones, lo *público* como espacio de encuentro y ejercicio de derechos les resulta una entelequia que tiene más para negarles que para ofrecerles. Sin embargo, su esperanza es genuina, aunque su mirada es parcial, en su gran mayoría no han vivido el fracaso reiterado de las recetas a las que se adhieren con entusiasmo.

En sus primeros dos meses de gobierno, Milei ha demostrado iniciativa para realizar cambios estructurales, tanto en las formas como en lo sustantivo. En términos formales, su discurso de asunción de espaldas al Congreso y de frente a la ciudadanía parece un síntoma de su postura frente al Poder Legislativo, considerado por Milei como el ámbito de la *casta*; la clase política que según el nuevo mandatario es la culpable “de la decadencia que afecta al país”.

En términos sustantivos, la primera medida relevante de su gobierno fue la publicación de un Decreto de Necesidad y Urgencia (DNU) por medio del cual se modifican pilares institucionales que estructuran al edificio normativo que regula la convivencia económica, política y social de la Argentina. Como complemento de ello, y dada la posibilidad de que dicho DNU sea rechazado ya en lo general por alguna de las dos cámaras del Congreso o en lo particular por el Poder Judicial, el presidente envió al parlamento una ley (llamada *Ómnibus* por la cantidad de artículos que incluye,

más de 600) a través de la cual dichos cambios regulatorios alcanzan estatus constitucional. Al tiempo de cerrarse este texto, la Cámara de Diputados argentina se encuentra tratando el dictamen, con una alta probabilidad de recibir media sanción, dado el apoyo ofrecido por los legisladores de los partidos provinciales y de aquéllos que constituían la alianza Cambiemos (gobernante entre 2015 y 2019).

La coyuntura actual es crítica, una vez más, como tantas otras veces, pero el golpe de timón hacia recetas programáticas *de derecha* es inédito. La aceleración del nivel inflacionario ocurrida durante los dos primeros meses del gobierno de Milei ha generado *arrepentidos*, pero su magnitud no parece lo suficientemente significativa como para que el Gobierno dé marcha atrás en su programa. La oposición más expresiva parece concentrarse en el espacio público, los movimientos ciudadanos y los actores sociales, principalmente los sindicatos, quienes ya han movilizado y llamado a la primera huelga general (de acatamiento relativo) 45 días después del cambio de Gobierno. La respuesta oficial, hasta ahora, ha sido mayormente la descalificación y la amenaza de represión a toda clase de disidencia.

La democracia argentina, al igual que en otras partes del mundo, está siendo llamada a examen. Tanto en términos económicos como institucionales. El deseo es que se haya aprendido lo suficiente de los errores del pasado (tanto de los que llevan al estancamiento económico como de aquéllos que ponen en riesgo a la democracia), para no volver a cometerlos.

Bibliografía

Adamovsky, E. (2016). *El cambio y la impostura*. Planeta.

Alonso, J. F. (2023). Qué es la ideología libertaria y qué tanto se adhiere Javier Milei a ella. *BBC News Mundo*. <https://www.bbc.com/mundo/articles/c1919k4j9g40>

- Altimir, O. y Beccaría, L. A. (2000). Distribución del ingreso en la Argentina, Sede de la CEPAL en Santiago (Estudios e Investigaciones), Naciones Unidas Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Amadeo, E. (2003). *La salida de la crisis*. Planeta.
- Andújar, J. E. G. (28 de diciembre de 2012). *El lujo es vulgaridad* [blog]. Finales cerrados. <https://www.finalescerrados.com/2012/12/el-lujo-es-vulgaridad.html>
- Banco Mundial. (2023). Datos de libre acceso del Banco Mundial. <https://datos.bancomundial.org/>
- Bartolomé, M. A. (2004). Los pobladores del “desierto”. *Amérique Latine Histoire et Mémoire. Les Cahiers ALHIM*, 10. <https://doi.org/10.4000/alhim.103>
- Boix, C. (2003). *Democracy and Redistribution*. Cambridge University Press.
- Botana, N. (2005). *El orden conservador: La política argentina entre 1880 y 1916*. Cúspide.
- Busso, A. (2016). Los ejes de la acción externa de Cristina Fernández: ¿Cambios hacia un nuevo horizonte o cambios para consolidar el rumbo? *Relaciones Internacionales*, 25(50), 125-153.
- Canelo, P. y Castellani, A. (2017). *Perfil sociológico de los miembros del gabinete inicial del presidente Mauricio Macri*. Observatorio de las Elites Argentinas-Instituto de Altos Estudios Sociales-Universidad Nacional de San Martín.
- Cantamutto, F. y Schorr, M. (2021). El gobierno de Alberto Fernández: Balance del primer año de gestión. Una mirada desde la economía política. *e-l@tina. Revista Electrónica de Estudios Latinoamericanos*, 20(78), 66-90.

- Caparrós, M. (2002). *¿Qué país?* Planeta.
- Casullo, M. E. (2016, julio). Mauricio Macri. Entre lo nuevo y lo viejo. *Revista Nueva Sociedad*. <https://nuso.org/articulo/el-gobierno-de-mauricio-macri-entre-lo-nuevo-y-lo-viejo/>
- Cavarozzi, M. (1996). *Autoritarismo y democracia*. Editores de América Latina.
- Cirone, A. y Pepinsky, T. (2022). Historical persistence. *Annual Review of Political Science*, 25, 241-59. <https://doi.org/10.1146/annurev-polisci-051120-104325>
- CNN Radio Argentina (23 de septiembre de 2020). *La evolución de la imagen Alberto Fernández durante la pandemia*. <https://cnnespanol.cnn.com/radio/2020/09/23/como-evoluciono-la-imagen-del-presidente-alberto-fernandez-durante-la-cuarentena/>
- Collier, R. B. y Collier, D. (1991). *Shaping the political arena. Critical junctures, the labor movement and regime dynamics in Latin America*. Princeton University Press.
- Corporación Latinobarómetro. (2023). *Informe Latinobarómetro 2023: La recesión democrática de América Latina*. <https://www.latinobarometro.org/lat.jsp>
- Dawyd, D. (2012a). El “juego imposible” de la Argentina postperonista. El debate en torno de la inestabilidad democrática y sus aportes al desarrollo de la Ciencia Política Argentina. *Studia Politicae*, 26, 74-98.
- Dawyd, D. (2012b). El nuevo autoritarismo burocrático y el sindicalismo peronista. Análisis de la “participación” junto al gobierno militar de Onganía en la Argentina de los años sesenta: Del “nuevo orden social” al “Cordobazo”. *Confluenze. Rivista di Studi Latinoamericani*, 4(2), 17-44.

- Del Tronco Paganelli, J. (1998). El modelo agroexportador argentino. En *Economía principios y debates*. Ediciones de la Universidad.
- Di Marco, J. L. (2003). *Que se vayan todos. Crónica del derrumbe político*. Corregidor.
- Di Tella, T. S. (1972). La búsqueda de la fórmula política argentina. *Desarrollo Económico. Revista de Ciencias Sociales*, 11, 42-44.
- Feinmann, J. P. (2011). *El flaco*. Planeta
- Franco, M. (2015). La “transición a la democracia” en la Argentina frente a las cristalizaciones de la memoria. *Caravelle*, 104, 115-131. <https://doi.org/10.4000/caravelle.1602>
- Friggeri, F. P. (2019). El capitalismo mafioso y el gobierno de Mauricio Macri en Argentina. *Abordajes. Revista Científica de Trabajo Social de la Universidad Nacional de La Rioja*, 7(13), 30-59.
- Gerchunoff, P. y Rapetti, M. (2016). La economía argentina y su conflicto distributivo estructural (1930-2015). *El Trimestre Económico*, 83(330), 225-272.
- Gervasoni, C. (2014). Argentina’s democracy four decades after modernization and bureaucratic-authoritarianism. En D. Brinks, M. Leiras y S. Mainwaring (Eds.), *Reflections on uneven democracies. The legacy of Guillermo O’Donell* (pp. 44-70). John Hopkins University Press.
- Hobsbawm, E. (1999). *El Siglo XX*. Crítica.
- Jaunarena, H. (2011). *La casa está en orden*. Taeda.
- Linz, J. J. (1994). *La quiebra de las democracias*. Alianza.

- Lodola, G. y Kritzberg, P. (2017). Politización y confianza en los medios de comunicación: Argentina durante el kirchnerismo. *Revista de Ciencia Política*, 37(3), 635-658.
- Lucca, N. (2015). *Lo que el modelo se llevó: Todo lo que perdimos en la década ganada*. Sudamericana.
- Mainwaring, S. y Pérez Liñán, A. (2013). *Democracies and dictatorships in Latin America. Emergence, survival and fall*. Cambridge University Press.
- Mainwaring, S. y Pérez Liñán, A. (2014). La supervivencia de la democracia en América Latina. *América Latina Hoy*, 68, 139-168.
- Murmis, M. y Portantiero, J. C. (2018). *Estudio sobre los orígenes del peronismo*. Siglo XXI.
- Mustapic, A. M. (2002). Argentina: La crisis de representación y los partidos políticos. *América Latina Hoy*, 32, 163-183.
- Navarro, M. (2009). *Evita*. Edhasa.
- North, D. (1993). *Instituciones, Cambio Institucional y Desempeño Económico*. Fondo de Cultura Económica.
- O'Donnell, G. (1972). *Modernización y autoritarismo*. Paidós.
- O'Donnell, G. (1994). Delegative Democracy. *Journal of Democracy* 5(1), 55-69.
- O'Donnell, G. y Schmitter, P. (1986). *Transiciones desde un gobierno autoritario*. Paidós.
- Ollier, M. M. (2008). La institucionalización democrática en el callejón: La inestabilidad presidencial en Argentina (1999-2003). *América Latina Hoy*, 49, 73-103.

- Palmisano, T. y Teubal, M. (2020). Aspectos generales de la política económica del gobierno de Mauricio Macri en Argentina (2015-2018). *Revista de Ciencias Sociales*, 11(37), 165-187.
- Perelmiter, L. (2019). *La burocracia plebeya*. Siglo XXI.
- Portantiero, J. C. (1977). Economía y política en la crisis argentina. *Revista Mexicana de Sociología*, 39(2), 531-565.
- Przeworski, A. (1995). *Democracia y mercado*. Cambridge University Press.
- Quiroga, H. (2011). *Ciudadanía y democracia en la Argentina. Problemas de representación en perspectiva comparada*. Prometeo.
- Ramírez, S. (11 de octubre de 2023). La piedra de la locura. *El País*. <https://elpais.com/opinion/2023-10-11/la-piedra-de-la-locura.html>
- Rapoport, M. (2005). *Historia económica, política y social de la Argentina*. Ariel.
- Rock, D. (1992). *El radicalismo argentino, 1890-1930*. Amorrortu.
- Roldán, D. (2020). Del desarrollismo reaccionario al neoliberalismo de mercado. Argentina como país inductor de migraciones (1955-2003). *Istor. Revista de Historia Internacional*, año XX, (80), 25-54.
- Romero, L. A. (2013). *La larga crisis argentina*. Siglo XXI.
- Rúa, M. y Gaggero, A. (2013). *Fuga de capitales III. Argentina (2002-2012). Magnitudes, evolución, políticas públicas y cuestiones fiscales relevantes* (documento de trabajo, núm. 52). CEFIDAR.

- Scaletta, C. (2019). *La recaída neoliberal. La insustentabilidad de la economía macrista*. Capital Intelectual.
- Stein, E. y Tommasi, M. (2006). La política de las políticas públicas. *Política y Gobierno*, 13(2), 393-416.
- Stokes, S. (2001). *Mandates and Democracy. Neoliberalism by Surprise in Latin America*. Cambridge University Press.
- Stuhldreher (2003), A. Régimen político y política exterior en Argentina: el caso del primer gobierno de Carlos Menem (1989-1995), *Perfiles Latinoamericanos*, 10(22).
- Tarricone, M. (1 de mayo de 2015). Así evolucionó el salario, el desempleo y el trabajo no registrado desde 1983. *El explicador*. <https://chequeado.com/el-explicador/asi-evoluciono-el-salario-el-desempleo-y-el-trabajo-no-registrado-desde-1983/>
- Tcach, C. (2003). Radicalismo y “*Catch-All Party*”: Del partido de masas al partido electoral. Una mirada desde los tiempos de Illia. *Política y Gestión*, 87-102.
- Tcach, C. (2016). Movimientismos en perspectiva comparada: Peronismo y radicalismo yrigoyenista. *Perfiles Latinoamericanos*, 24(48), 61-82.
- Televisión pública (3 de octubre de 2015). *Episodio 13: De la hegemonía neoliberal a la UNASUR (1990-2006)* [video]. Documental *La historia*. Youtube. https://www.youtube.com/watch?v=Ll_CrG7wCuo&t=2131s
- Ulleiro, A. (2021, 12 de octubre). Ley de medios. Entre lo que fue y ya no es, y lo que necesitamos que vuelva a ser. *Batalla de Ideas*. <https://www.notasperiodismopopular.com.ar/2021/10/12/ley-de-medios/>

Varieties of Democracy (V-Dem) (2023). *Democracy Report 2023. Defiance in the Face of Autocratization*. E. Papada y S. Linderberg (Eds). University of Gothenburg.

Vitale, M. A. y Dagatti, M. (2016). La Constitución de la Argentina democrática en el discurso de asunción presidencial de Raúl Alfonsín. *Hallazgos*, 13(26), 65-91.

Wainer, A. G. (2018). Economía y política en la Argentina kirchnerista (2003-2015). *Revista Mexicana de Sociología*, 80(2), 323-351.

Weber, M. (1985). *Economía y sociedad*. Fondo de Cultura Económica.

Anexo

Tabla 1

Presidentes argentinos de 1853 a 2023. Origen, sucesión y duración del mandato

Nombre	Periodo	Origen mandato	Tipo de sucesión	Duración
1853: Promulgación de la Constitución Nacional de la Confederación Argentina				
Justo J. de Urquiza (PF)	1854-1860	Elecciones no libres	Elecciones no libres	6 años
Santiago Derqui (PF)	1860-1861	Elecciones no libres	Renuncia	1 año 8 meses
Juan Pedernera (PF)	1861	Vacancia	Renuncia	1 mes
Bartolomé Mitre (PL)	1861-1862	Vacancia	Elecciones no libres	1 año
Bartolomé Mitre (PL)	1862-1868	Elecciones no libres	Elecciones no libres	6 años
1865-1880: Guerra de la Triple Alianza y consolidación del orden político nacional*				
Domingo F. Sarmiento (independiente)	1868-1874	Elecciones no libres	Elecciones no libres	6 años
Nicolás Avellaneda (PAN)	1874-1880	Elecciones no libres	Elecciones no libres	6 años
1880-1912: La construcción del Estado Nación Argentino				
Julio A. Roca (PAN)	1880-1886	Elecciones no libres	Elecciones no libres	6 años
Miguel Juárez C. (PAN)	1886-1890	Elecciones no libres	Renuncia	3 años 10 meses

Continúa...

Nombre	Periodo	Origen mandato	Tipo de sucesión	Duración
1880-1912: La construcción del Estado Nación Argentino				
Carlos Pellegrini (PAN)	1890-1892	Vacancia (completa el mandato)	Elecciones no libres	2 años 2 meses
Luis Sáenz Peña (PAN)	1892-1895	Elecciones no libres	Renuncia	3 años
José E. Uriburu (PAN)	1895-1898	Vacancia (completa el mandato)	Elecciones no libres	3 años
Julio A. Roca (PAN)	1898-1904	Elecciones no libres	Elecciones no libres	6 años
Manuel Quintana (PAN)	1904-1906	Elecciones no libres	Fallecimiento	1 año 5 meses
José Figueroa Alcorta (PAN)	1906-1910	Vacancia (completa el mandato)	Elecciones no libres	4 años
Roque Sáenz Peña (PAN)	1910-1916	Elecciones no libres	Elecciones libres	6 años
1912: Reforma Electoral (Ley Sáenz Peña) Introduce el sufragio universal,** libre, secreto, obligatorio				
Hipólito Yrigoyen (UCR)	1916-1922	Elecciones libres	Elecciones libres	6 años
Marcelo T. de Alvear (UCR)	1922-1928	Elecciones libres	Elecciones libres	6 años
Hipólito Yrigoyen (UCR)	1928-1930	Elecciones libres	Golpe de Estado	2 años 11 meses

Continúa...

Nombre	Periodo	Origen mandato	Tipo de sucesión	Duración
1930: Primer golpe de Estado militar desde la proclamación de la Constitución de 1853				
José F. Uriburu (militar)	1930-1932	Golpe de Estado	Elecciones no libres	1 año 5 meses
Agustín P. Justo (PDN/PSI)	1932-1938	Elecciones no libres	Elecciones no libres	6 años
Roberto M. Ortiz (UCRA)	1938-1942	Elecciones no libres	Fallecimiento	4 años 4 meses
Ramón S. Castillo (PDN)	1942-1943	Vacancia	Golpe de Estado	11 meses
Pedro P. Ramírez (militar)	1943-1944	Golpe de Estado	Remoción	9 meses
Edelmiro J. Farrell (militar)	1944-1946	Remoción	Elecciones libres	2 años 2 meses
Juan Domingo Perón (Partido Laborista)	1946-1952	Elecciones libres	Reelección	6 años
1949: Reforma Constitucional. Introducción de la reelección presidencial y de los derechos sociales				
Juan D. Perón (Partido Peronista)	1952-1955	Reelección	Golpe de Estado	2 año 11 meses
1955: Golpe de Estado. Prohibición del peronismo (Partido Justicialista) e inviabilidad de la democracia				
Eduardo Lonardi (militar)	1955-1956	Golpe de Estado	Remoción	2 meses
Pedro E. Aramburu (militar)	1956-1958	Remoción	Elecciones semi-libres	2 años 5 meses

Continúa...

Nombre	Periodo	Origen mandato	Tipo de sucesión	Duración
1955: Golpe de Estado. Prohibición del peronismo (Partido Justicialista) e inviabilidad de la democracia				
Arturo Frondizi (UCRI)	1958-1962	Elecciones semi-libres	Golpe de Estado	3 años 10 meses
José M. Guido	1962-1963	Designación	Elecciones semi-libres	1 año
Arturo Illia (UCRP)	1963-1966	Elecciones semi-libres	Golpe de Estado	2 años 8 meses
Juan C. Onganía (militar)	1966-1970	Golpe de Estado	Remoción	3 años 11 meses
Marcelo Levingston (militar)	1970-1971	Designación	Remoción	9 meses 14 días
Agustín P. Lanusse (militar)	1971-1973	Designación	Elecciones libres	2 años
1972-1976: Regreso de Perón y transición a la democracia. Levantamiento de la prohibición al Partido Peronista (PJ)				
Ricardo J. Cámpora (PJ)	1973-1973	Elecciones libres	Renuncia	1 mes
Juan D. Perón (PJ)	1973-1974	Elecciones libres	Fallecimiento	8 meses
María Estela M. de Perón (PJ)	1974-1976	Vacancia	Golpe de Estado	1 año 8 meses
1976-1983 Golpe Militar. Dictadura				
Jorge R. Videla (militar)	1976-1981	Golpe de Estado	Remoción	5 años
Roberto Viola (militar)	1981-1981	Designación	Remoción	8 meses
Leopoldo F. Galtieri (militar)	1981-1982	Designación	Remoción	5 meses

Continúa...

Nombre	Periodo	Origen mandato	Tipo de sucesión	Duración
1982-1989: Derrota en la Guerra de Malvinas y liberalización. Transición a la democracia				
Reynaldo Bignone (militar)	1982-1983	Designación	Elecciones libres	1 año 5 meses
Raúl R. Alfonsín (UCR)	1983-1989	Elecciones libres	Elecciones libres	5 años 6 meses
1989-2001: Neoliberalismo por sorpresa. Reformas estructurales y convertibilidad. Cambio en la duración del mandato (de 6 a 4 años) y reelección				
Carlos S. Menem (PJ)	1989-1995	Elecciones libres	Reelección	6 años
Carlos S. Menem (PJ)	1995-1999	Reelección	Elecciones libres	4 años
Fernando de la Rúa (UCR)	1999-2001	Elecciones libres	Renuncia	2 años
Salida de la convertibilidad. Crisis económica, conflictividad social y recomposición de la autoridad				
Ramón Huerta (PJ)	2001	Vacancia	Vacancia	2 días
Adolfo R. Saa (PJ)	2001	Vacancia	Vacancia	7 días
Juan C. Caamaño (PJ)	2001	Vacancia	Vacancia	1 día
Eduardo Duhalde (PJ)	2002-2003	Vacancia	Elecciones libres	1 año 4 meses
Néstor Kirchner (PJ)	2003-2007	Elecciones libres	Elecciones libres	4 años
Cristina F. de Kirchner (PJ)	2007-2011	Elecciones libres	Reelección	4 años
Cristina F. de Kirchner (PJ)	2011-2015	Reelección	Elecciones libres	4 años

Continúa...

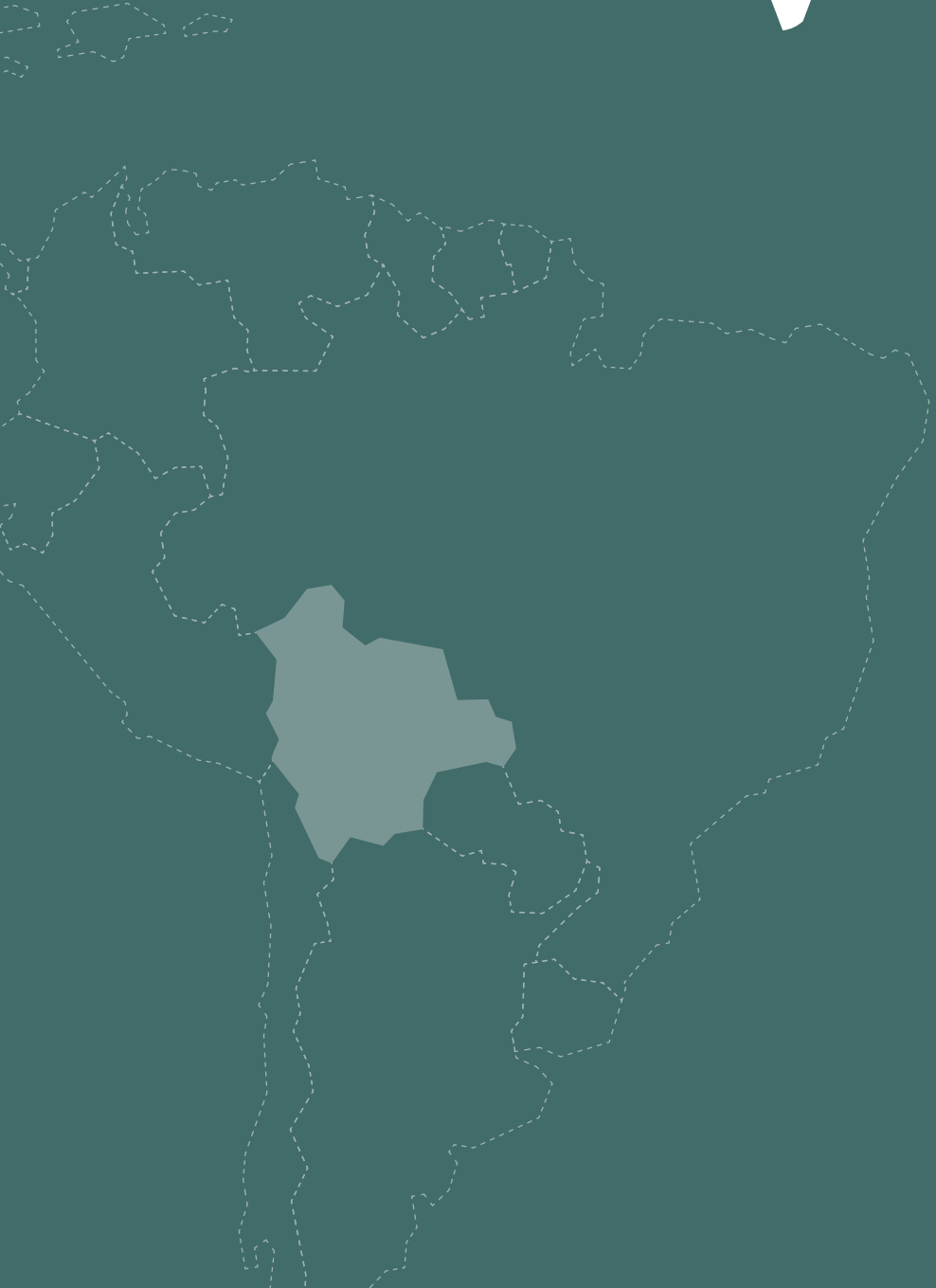
Nombre	Periodo	Origen mandato	Tipo de sucesión	Duración
2015-2019: La centro-derecha en el Gobierno. Restricciones externas y nuevo endeudamiento				
Mauricio Macri (JxC)	2015-2019	Elecciones libres	Elecciones libres	4 años
2019-2023: Inflación descontrolada y profundización de la crisis. ¿El regreso a 2001?				
Alberto Fernández (PJ)	2019-2023	Elecciones libres	Elecciones libres	4 años
Javier Milei (La libertad Avanza)	2023-¿?	Elecciones libres	¿?	¿?

* La Guerra de la Triple Alianza fue un evento complejo puesto que Uruguay y Argentina tenían divisiones internas, por los que los partidos opositores (el Federal en Argentina, de fuerte arraigo en las provincias, y el Blanco en Uruguay) apoyaban al ejército de Paraguay, comandado por Francisco Solano López, mientras que los gobiernos de Argentina, Brasil y Uruguay contaban además con el apoyo de Inglaterra, que buscaba abrir a la República de Paraguay al libre comercio, algo a lo que su Gobierno se oponía de forma rotunda. Así fue como la victoria en la guerra le permitió a Mitre, presidente de Argentina, debilitar a sus adversarios federales, siendo el primer presidente de un proceso de unificación nacional (cruento) que terminó de plasmarse en 1880, con la derrota del gobernador de la provincia de Buenos Aires, Carlos Tejedor. En 1880 inicia entonces el periodo llamado Generación del 80, y bajo cuyos gobiernos Argentina se convierte en una potencia comercial (el *granero del mundo*) a partir de la consolidación de un modelo económico agroexportador, cuyo principal socio fue la banca inglesa, que financió la red ferroviaria, así como importantes obras de infraestructura urbana.

** Estrictamente no era universal porque las mujeres no pudieron votar hasta 1952. La legalización del voto femenino se da durante el primer mandato de Juan Domingo Perón, en 1947.

Fuente: Elaboración propia.

V



V

Introducción	183
1. Triunfo electoral de Evo Morales y una nueva Constitución	186
2. Construyendo mayoría y controlando contrapesos	189
3. Crisis política de 2019	196
4. Llegada de la pandemia mundial de COVID-19	201
5. Elecciones y fin de la crisis política	204
Conclusiones	208
Bibliografía	210

Bolivia: crisis política de 2019-2020. Entre la polarización y la pandemia

Mario Torrico*

Introducción

El 10 de noviembre de 2019, Evo Morales renunció a la presidencia de Bolivia y recibió asilo político en México. Un avión de la Fuerza Aérea de este país lo recogió, junto al vicepresidente y a otras exautoridades, en el aeropuerto de Chimoré, situado en el trópico de Cochabamba. Ahí habían llegado intempestivamente por las protestas y la violencia política que ocurrían en La Paz. Manifestaciones multitudinarias, bloqueos de calles y de carreteras se habían extendido por todas las ciudades de la nación, paralizándola por tres semanas. También se habían producido enfrentamientos entre civiles, quema de edificios públicos y de casas de dirigentes políticos. Esa situación se produjo por la caída del conteo rápido la noche del 20 de octubre, en que se realizaron elecciones presidenciales y legislativas. Con un avance del 84% en el cómputo electoral, los resultados preliminares mostraban que Evo Morales se imponía a Carlos Mesa, con una diferencia menor al 10% de votos, que obligaba a realizar una segunda vuelta en la que, según encuestas, el principal candidato opositor tenía mayor

* Profesor-investigador de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, sede México. Correo electrónico: mario.torrico@flacso.edu.mx

probabilidad de ganar. De repente, poco antes de las 8:00 p.m., el Tribunal Supremo Electoral (TSE) interrumpió la actualización del conteo en su página web. Una hora después, Morales se declaró vencedor de las elecciones con mayoría absoluta. Mesa denunció de inmediato la existencia de fraude y llamó a la movilización para defender el voto. Así se desató la crisis poselectoral.

La noticia de la renuncia y el asilo de Evo Morales sorprendió a toda América Latina. El primer presidente indígena de Bolivia, que había ganado tres elecciones consecutivas con mayorías abrumadoras, que había cambiado la Constitución para incluir a las y los indígenas y campesinos mediante una Asamblea Constituyente y un referéndum, que redujo notablemente la pobreza y la desigualdad por más de una década en virtud de una bonanza económica inédita, de repente tuvo que huir. ¿Qué había salido mal?, existían múltiples interpretaciones, pero en la prensa internacional prevalecía la convicción de que fue víctima de un golpe de Estado militar.¹ En cambio, los medios bolivianos mencionaban que el desenlace fue producto del fraude electoral que orquestó su partido, el Movimiento al Socialismo (MAS).² La discusión sobre si hubo *golpe o fraude* se convirtió en el centro del debate en torno a los acontecimientos de octubre y noviembre de 2019, lo que reflejaba la polarización política de la población boliviana. El gobierno de Morales fue reemplazado por uno transitorio encabezado por Jeanine Áñez, una senadora de oposición poco conocida hasta ese momento, que tenía como misión convocar a nuevas elecciones y entregar la presidencia a quien resultara ganador.

La llegada de la pandemia de COVID-19 a inicios de 2020 no pudo ocurrir en peor momento. El virus SARS-CoV-2 encontró un país sin ninguna posibilidad de hacerle frente; el sistema de salud era por demás precario. En todo el país sólo había 35 camas de terapia intensiva funcionales, en varios departamentos no existían hospitales de tercer nivel y el gasto en salud por habitante era de alrededor de 200 dólares (Velasco Guachalla *et al.*, 2021), la cuarta parte del promedio latinoamericano. La polarización política y el cuestionamiento a la legitimidad del gobierno de Áñez provocó que un buen sector de la población, al principio, tuviera dudas

1 Véase *Página 12* (2019).

2 Véase *Los Tiempos* (2019).

sobre la existencia del nuevo virus y, después, decidiera no acatar las medidas para contener los contagios. El gobierno transitorio tuvo también una actuación cuestionable, ya que tomó decisiones que no se correspondían con su encargo principal de entregar el poder al ganador de nuevas elecciones. El resultado fue trágico, ya que Bolivia se convirtió en el tercer país en el mundo con mayor exceso de muertes (Karlinsky y Kobak, 2021). La situación obligó a postergar dos veces las elecciones nacionales, mismas que se realizaron el 18 de octubre de 2020. Luis Arce, candidato del MAS y exministro de Hacienda, resultó vencedor con el 55% de votos. Su triunfo fue un duro golpe contra los grupos de oposición a Evo Morales. El resultado, que fue reconocido por todos los actores, permitió superar la crisis política y llegar a una situación que debió darse de forma natural antes de los acontecimientos del año anterior: tener un nuevo presidente y que se respetaran los límites a la reelección establecidos constitucionalmente. A la democracia boliviana le tomó un año regresar a un escenario del que no debió apartarse, pero ¿por qué?, en este capítulo se responde esa pregunta.

El análisis sobre la democracia en el presente apartado parte de una noción liberal de la misma. La tradición liberal viene de hace más de 200 años y tiene una especial preocupación por el posible abuso de poder de los gobernantes. Para prevenirlo se plantea la necesidad de la división de poderes y la existencia de pesos y contrapesos políticos. “La ambición debe ponerse en juego para contrarrestar a la ambición”, señalaba Madison en 1783.³ Para esta perspectiva son rasgos definitorios de la democracia los límites que se imponen a los gobiernos para impedir que las mayorías opriman a las minorías o la pérdida de libertades individuales, por lo que asumen particular importancia la rendición de cuentas horizontal y el Estado de derecho (Coppedge *et al.*, 2011). Así, el planteamiento liberal de la democracia desconfía de la concentración de poder, por lo que valora positivamente la alternancia en el gobierno. Como señala Przeworski (2010), “a nadie le gusta ser gobernado, pero si hemos de ser gobernados, por lo menos podemos mostrar periódicamente nuestro disgusto expulsando

3 Véase Hamilton *et al.* (1957).

del gobierno a los tramposos”. Desde esta perspectiva teórica, en los siguientes dos apartados se hace un análisis cronológico de los tres periodos presidenciales de Evo Morales, destacando las reformas más importantes y las estrategias políticas empleadas. Luego se ofrece una explicación de la crisis política de 2019 y también se aborda cómo influyó la pandemia de COVID-19 en los acontecimientos políticos que llevaron al MAS de regreso a la presidencia. Por último, se examinan posibles escenarios futuros en la frágil democracia boliviana.

1. Triunfo electoral de Evo Morales y una nueva Constitución

La llegada a la presidencia de Evo Morales en enero de 2006 fue celebrada en toda la región. Un indígena gobernando por primera vez a un país predominantemente con población indígena era, en sí mismo, un notable avance democrático. Las altas expectativas hacia su gobierno estaban, además, impulsadas por una ambiciosa agenda de cambios con la que él y su partido habían ganado las elecciones, las primeras en las que un candidato obtuvo mayoría absoluta de votos. Los componentes más importantes de esa agenda eran: 1) la refundación del Estado boliviano a través de una Asamblea Constituyente, considerando la identidad y los valores de las naciones originarias; 2) la eliminación del neoliberalismo a través de la recuperación de la propiedad de las empresas previamente privatizadas, del aprovechamiento de los recursos naturales y del control del excedente económico por parte del Estado; 3) la legalización del cultivo de hoja de coca; y 4) la reducción del gasto corriente a través de una nueva escala salarial para el sector público, de la eliminación de los gastos reservados, de la prohibición del financiamiento a partidos políticos y de la disminución de los sueldos de diputados y senadores.⁴ Si bien estos puntos habían emergido a lo largo de varios años por la presión de numerosos sectores sociales, el MAS los aglutinó y

4 Véase MAS (2005).

les dio impulso, lo que le produjo notables niveles de apoyo. Así, Morales fue reelecto dos veces, en 2009 y 2014, con más del 60% de la votación; en 2008 ganó un referéndum revocatorio y logró la aprobación de una nueva Constitución, también mediante referéndum, en 2009.

La reforma más importante en los 14 años de presidencia de Evo Morales fue, sin duda, la nueva Constitución, misma que, aunque supone una mejora democrática, no rompió con los cambios que se habían hecho en gobiernos anteriores. Dichos ajustes habían ido perfeccionando, de manera gradual, las reglas formales de la democracia (Torrico, 2017). Por ejemplo, a mediados de los noventa se reconoció constitucionalmente el carácter multiétnico y pluricultural del país; se creó un sistema electoral mixto para elegir diputados, que combinaba distritos plurinominales de representación proporcional con distritos uninominales de elección directa, y que claramente mejoraba la representación política; se crearon el Tribunal Constitucional (TC) y la Defensoría del Pueblo; se aprobó la autonomía de la Corte Nacional Electoral (CNE); se dispuso el financiamiento público a partidos políticos, con el fin de equilibrar la competencia política; se reconocieron territorios indígenas; y se establecieron cuotas de género para las candidaturas al Congreso y a los concejos municipales. A esos avances se sumaron, a inicios de este siglo, la elección por sufragio de los gobernadores departamentales (antes designados por el presidente), la iniciativa legislativa ciudadana y el referéndum para que la ciudadanía influyera en la toma de decisiones.

La Constitución de 2009 agregó a lo anterior la aprobación de mecanismos de democracia participativa (revocatoria de mandato y consulta previa), el reconocimiento de los procedimientos democráticos comunitarios de pueblos indígenas, el establecimiento de cuotas para comunidades indígenas en el TSE (2 de 7 vocales) y en la Cámara de Diputados (7 de 130 diputados), la disposición de que el presidente y el vicepresidente pueden ser reelectos por una sola vez de manera continua, y la elección por sufragio universal de los autoridades del Poder Judicial. Todas esas medidas, con excepción de la última, son incontrovertiblemente avances

democráticos.⁵ Sumado a ello, y a diferencia de años anteriores, el perfeccionamiento de las reglas políticas fue acompañado de un ciclo de bonanza económica producido por el incremento internacional de precios de materias primas, que, a su vez, fue originado por la mayor demanda que venía de China.⁶ Entre 2006 y 2019, periodo en que gobernó Evo Morales, el Producto Interno Bruto (PIB) creció a un impresionante promedio de 4.7%, el ingreso per cápita aumentó 46%, la pobreza se redujo 63%, la pobreza extrema cayó 74% y la desigualdad también bajó 26%.⁷ El Estado, sin embargo, no fue un actor económico pasivo; la renegociación de contratos petroleros que llevó a cabo con las empresas transnacionales instaladas en Bolivia⁸ permitió un considerable aumento de los ingresos públicos en 371%, de la inversión pública en 600% y del gasto social en 315%.⁹

Una economía pujante, menores desigualdades sociales y cambios políticos favorables fueron los factores que explican los notables niveles de apoyo hacia Evo Morales por más de 10 años, que le permitieron ser el presidente que más tiempo gobernó en la historia de Bolivia. Eso se facilitó por el derrumbe del sistema de partidos que había prevalecido en las décadas de los ochenta y los noventa. Los tres partidos que se alternaron en la presidencia

- 5 La elección de autoridades judiciales por voto popular no es parte de las prácticas de ningún país democrático y no se suele recomendar, porque introduce incentivos mayoritarios a una institución que debe proteger el Estado de derecho y los derechos humanos (Béteille, 2012). Esto significa que pudiera ocurrir que la preservación del Estado de derecho vaya en contra de la opinión mayoritaria de la población, como cuando funcionarios públicos acusados de corrupción no son apresados en tanto no haya sentencia condenatoria, o también que la protección de derechos humanos sea impopular, como cuando las autoridades judiciales protegen a migrantes a quienes la opinión pública responsabiliza por la inseguridad en el país.
- 6 Cuando Morales ganó por primera vez la presidencia, Bolivia venía saliendo de un periodo de bajo crecimiento en la economía. Así, el ingreso per cápita de 2003 era el mismo que el de 1998.
- 7 Según datos de World Bank (2023).
- 8 Esta medida fue presentada como nacionalización de hidrocarburos, en mayo de 2006.
- 9 Según datos de la CEPAL (2022) y de UDAPE (2022).

y que concentraban más de dos tercios del voto prácticamente desaparecieron,¹⁰ dejando al MAS como partido predominante y el único con presencia en todo el territorio nacional. ¿Qué cambió entonces en 2019 para que se hayan producido los terribles acontecimientos poselectorales y la salida del presidente a México?

En los 14 años de gobierno de Morales pueden observarse tres subperiodos: 1) afianzamiento del poder del MAS, en que la oposición estaba debilitada, pero tenía todavía capacidad de veto político (2006-2009); 2) hegemonía del MAS y de Evo Morales como líder político (2010-2015); 3) crisis y polarización política (2016-2019). Sin embargo, una constante que atraviesa todos los subperiodos es la visión sobre la democracia que tienen el MAS y el propio Morales, en la que las mayorías deben prevalecer, los contrapesos institucionales deben anularse y la alternancia política no debe producirse. Esa visión, cuando se enfrentó a un contexto en que el oficialismo ya no tenía apoyo mayoritario para garantizar la continuidad en el poder del expresidente, fue la que ocasionó la crisis poselectoral de 2019.

2. Construyendo mayoría y controlando contrapesos

Al asumir la presidencia por primera vez, Evo Morales pronunció dos frases que en su momento no llamaron la atención, pero que reflejaban su visión sobre la democracia: 1) “De la resistencia de 500 años a la toma del poder para 500 años”, 2) “Soy presidente pero todavía no tengo el poder”.¹¹ Ambas reflejan una lógica política que no admite la alternancia y que privilegia la concentración del poder. Posteriormente, el expresidente insistió en varias ocasiones en torno a que la división de poderes es una doctrina de Estados Unidos y a que cuando un partido gana elecciones debe

10 A saber, Movimiento Nacionalista Revolucionario (MNR), Acción Democrática Nacionalista (ADN) y Movimiento de Izquierda Revolucionaria (MIR).

11 Véase *Democracia Sur* (2006).

implementar sus políticas con todas las estructuras del Estado.¹² Ese planteamiento revela una noción de que la mayoría electoral debe prevalecer sobre los contrapesos que existen sobre el Poder Ejecutivo y la autonomía de instituciones y organizaciones públicas; dicha forma de pensar tiene origen en los sindicatos campesinos de productores de hoja de coca, que es de donde surgieron Morales y el MAS, en ellos, las resoluciones tomadas en asambleas se hacen cumplir orgánicamente. La unidad y el acatamiento de las decisiones sindicales campesinas fueron clave para la organización de los cocaleros, para resistir la erradicación forzosa de sus cultivos, para movilizarse y presionar políticamente, y para que su partido llegara a la presidencia.¹³

A pesar de lograr un triunfo electoral por mayoría absoluta en 2005, el MAS no contaba con mayoría en el Senado. Tampoco logró mayoría calificada en la Asamblea Constituyente, que era requisito para aprobar el nuevo texto constitucional. Así, la oposición, conformada por miembros de los partidos recientemente desaparecidos, conservaba capacidad de veto. La respuesta del Gobierno fue movilizar a sectores sociales afines (en específico a las comunidades indígenas y campesinas) para impedir por la fuerza el ingreso de opositores a la Asamblea Constituyente y al Congreso. El oficialismo también presionó de manera constante al Tribunal Constitucional, iniciando juicios de responsabilidades a sus magistrados o forzándolos a renunciar, con lo que se dejó sin *quorum* a dicho órgano y sin la posibilidad de que existiera control constitucional.¹⁴ Asimismo, la Corte Suprema de Justicia sufrió la embestida gubernamental y en 2009 quedó sin *quorum* y la Sala Civil fue clausurada. En medio del vacío judicial, en abril de 2009, el Congreso aprobó una ley electoral transitoria que adelantó los comicios que debían realizarse en 2010 y habilitó a Morales para ser reelecto, a pesar de que la Constitución anterior, en vigor al momento de su elección como presidente, no contemplaba esa

12 Ver Mendoza (2016) y NMás (2019, min 13:10-14:10).

13 Véase Komadina y Geffroy (2007), Zuazo (2009), García Linera (2010) y García Yapur (2015).

14 Un recuento detallado de estos episodios se encuentra en Castagnola y Pérez Liñán (2010).

posibilidad y de que la nueva Constitución expresamente señalaba, en un artículo transitorio, que la reelección no aplicaba para las autoridades vigentes (Castagnola y Pérez Liñán, 2010). Como es de suponer, esta ley no pudo ser sujeta a control constitucional por la falta de un Tribunal Constitucional en funciones. El contundente triunfo electoral de Evo Morales, quien fue reelecto con más del 64% de los votos, acalló a quienes reclamaban por las irregularidades cometidas. Así, se logró la mayoría calificada en ambas cámaras del Congreso. El MAS se convertía en el partido dominante.

La movilización de sectores sociales cercanos al Gobierno (o controlados por éste) fue una estrategia usada recurrentemente para enfrentar a la oposición legislativa y a la que gobernaba en algunos departamentos. A este juego de confrontación también entraron dirigentes opositores, lo que generó enfrentamientos violentos entre civiles, en los que hubo muertos y heridos (los más importantes fueron los de Cochabamba, en 2007, y Pando, en 2008).¹⁵ Pero el triunfo de Morales en las elecciones de 2009 significó, finalmente, la derrota de la oposición. No obstante, para consolidar su hegemonía, no bastaba con neutralizar a los órganos de contrapeso, como ya habían hecho con el Poder Judicial, el MAS debía controlarlos. Así, a inicios de 2010, el nuevo Congreso (que emergió de las elecciones efectuadas pocos meses antes) aprobó una ley que autorizaba al presidente a nombrar interinamente a los ministros de la Corte Suprema de Justicia, a los magistrados del Tribunal Constitucional y a los miembros del Consejo de la Judicatura (medida abiertamente inconstitucional). Esas autoridades estuvieron en funciones por casi dos años, hasta que en octubre de 2011 se realizaron las primeras elecciones judiciales (que es lo que la nueva Constitución establece). Si bien uno de los objetivos del nuevo mecanismo de nombramiento era despolitizar al Poder Judicial, quedó claro que las nuevas autoridades contaban con el visto bueno del Gobierno (el procedimiento señala que el Congreso debe preseleccionar a los postulantes) y que se buscaba tener pleno control del Poder Judicial (Fundación para el Debido Proceso [DPLF], 2018). Las nuevas autoridades judiciales

15 Véase Ugglá (2009).

iniciaron sistemáticamente juicios contra dirigentes y excandidatos opositores, varios de los cuales huyeron de Bolivia.¹⁶ Luego, en 2014, habilitaron a Evo Morales para una nueva reelección (para un tercer periodo).¹⁷ El Gobierno ya tenía pleno control sobre la justicia.

El gobierno del MAS logró controlar el órgano electoral con similar estrategia. Ya en el discurso de toma de protesta en 2006, Morales criticó duramente su desempeño; dos meses después renunció Óscar Hassenteufel, su presidente. Después de la primera reelección del expresidente, y con el MAS controlando dos tercios de ambas cámaras del Congreso, se renovó íntegramente la sala plena de dicha institución. El desempeño de las nuevas autoridades electorales fue muy cuestionado en el proceso electoral de 2014. Las condiciones de la competencia electoral fueron tremendamente desiguales debido a que la candidatura oficialista hizo uso abierto y sin control de bienes y recursos públicos. Ante el reclamo de los candidatos opositores, el TSE señaló que no podía prohibir que el presidente-candidato realizara gestión pública (entregaba obras en mítines electorales a los que asistían funcionarios públicos en horario laboral). También se objetó que en varias circunscripciones el número de votantes era mayor que el de habilitados. En todo caso, la diferencia entre el primer y el segundo lugar fue tan grande (casi 40 puntos porcentuales), y el resultado final tan claro, que esas denuncias no prosperaron. Pocos meses después, en las elecciones de gobernadores y alcaldes, el TSE tuvo un comportamiento de parcialización similar hacia los candidatos oficialistas. Se repitieron las escenas de uso de bienes y recursos públicos, Evo Morales y el vicepresidente señalaban en actos de campaña que si la gente no votaba por sus candidatos, el Gobierno central dejaría de dar recursos a

16 Entre los que destacaban Manfred Reyes Villa, exgobernador de Cochabamba y candidato a la presidencia en 2014; José Luis Paredes, exgobernador de La Paz; Mario Cossío, exgobernador de Tarija; Roger Pinto, exsenador; y Branko Marinkovic, ex dirigente cívico de Santa Cruz.

17 Con el argumento de que su segundo periodo (2010-2014) era en realidad el primero bajo la nueva Constitución, misma que reconoce la posibilidad de reelección. Al respecto, véase Mendoza-Botelho (2014).

los departamentos y los municipios en donde ganaran los opositores,¹⁸ y la autoridad electoral no dijo nada al respecto, pero sí actuó cancelando todas las candidaturas de Unidad Demócrata (UD), de oposición, en el departamento del Beni, cuando un representante de esa agrupación dio a conocer unas encuestas en las que salían victoriosos. Acciones idénticas por parte de candidatos del MAS sólo recibieron sanciones económicas o fueron desestimadas por falta de pruebas.¹⁹

Durante 2015, la imparcialidad de las autoridades del TSE fue cuestionada no sólo por su desempeño en las elecciones, sino por varios sucesos que las relacionaban con el MAS. Así, se hicieron públicas imágenes del vocal Ramiro Paredes celebrando su cumpleaños con militantes de ese partido; la vocal Dina Chuquimia reenvió desde su cuenta de Twitter (ahora X) un mensaje de campaña de un candidato oficialista; también circuló en los medios el carnet de militante masista del vocal Irineo Zuna; y el vocal Wilfredo Ovando apareció en una foto de campaña del partido del Gobierno. Todo esto debilitó la imagen del órgano electoral y el Congreso resolvió renovar de nuevo a toda su sala plena.²⁰ Sin embargo, los nombramientos no fueron consensuados con la oposición y el Gobierno impuso otra vez su mayoría. En consecuencia, las dudas sobre la integridad de los nuevos vocales se mantuvieron. El resultado no pudo ser más desastroso: tres vocales renunciaron en 2018 cuando el MAS se disponía a aprobar la Ley de Organizaciones Políticas, que avalaría una nueva reelección de Morales y de García Linera;²¹ los demás vocales llevaron adelante las elecciones presidenciales de 2019, en que el binomio oficialista violó sistemáticamente la prohibición de usar bienes y recursos públicos en campaña. El silencio del TSE, a pesar de las evidencias presentadas por los candidatos opositores, confirmó que ese órgano, al igual que otros de vital importancia

18 Al respecto, véase *Correo del Sur* (2015).

19 Varnoux (2015) hace un recuento detallado de las irregularidades en las elecciones de 2014 y 2015.

20 Sobre los eventos mencionados, véase Alberti (2016).

21 Al respecto, véase Zegada (2019).

para la democracia, también era controlado por el Gobierno.²² La decisión final que provocó la crisis y el enfrentamiento que vivió Bolivia durante octubre y noviembre de ese año fue interrumpir el reporte de resultados la noche de la elección, y reanudarlo 22 horas después con un llamativo cambio de tendencia a favor del MAS. El informe de auditoría interna de la empresa Ethical Hacking²³ y la auditoría externa realizada por la Organización de Estados Americanos (OEA)²⁴ certificaron que se había producido fraude electoral.²⁵ La captura del Tribunal Supremo Electoral por parte del Gobierno causó el drama que vivieron los bolivianos durante varias semanas, en el que murieron más de 30 personas.

El control político que ejerció el MAS se extendió también a organizaciones sociales e indígenas aliadas. Algunas de ellas funcionaban con autonomía respecto al Gobierno, en especial la Confederación de Pueblos Indígenas de Bolivia (CIDOB) y el Consejo Nacional de Ayllus y Markas del Qullasuyu (CONAMAQ). Una vez concluida la Asamblea Constituyente, el Gobierno creó una instancia de coordinación de las organizaciones aliadas: la Coordinadora Nacional por el Cambio (Conalcam), que ganó protagonismo y funcionó de manera subordinada al Poder Ejecutivo.²⁶

Durante el segundo periodo de Evo Morales hubo conflictos que alejaron a algunas organizaciones del Gobierno, siendo el más importante la represión en 2011 contra personas indígenas que marchaban pidiendo que no se construyera una carretera en

22 Otro hecho llamativo fue que la sala plena prohibió que los medios de comunicación reprodujeran dos encuestas realizadas por universidades públicas, las cuales mostraban que la segunda vuelta entre Evo Morales y Carlos Mesa era casi inevitable.

23 Se le puede consultar en Ethical Hacking (2020)

24 El informe preliminar de la OEA se hizo público el 10 de noviembre de 2019, al respecto consultar OEA (2019). Aunque el informe final se puede consultar en OEA (s.f.).

25 El Informe de la Misión de Expertos Electorales de la Unión Europea también identifica numerosas irregularidades que ocurrieron en las elecciones presidenciales, y destaca que el TSE estaba “estrechamente vinculado al MAS y, por lo tanto, sujeto a control político”. Se le puede consultar en Unión Europea (2019, p. 11).

26 Una explicación de esto se encuentra en Mayorga (2011).

medio de sus territorios. La respuesta oficialista fue dividirlos, crear dirigencias paralelas y reconocer a las que se mantenían afines. En ello, la Conalcam fue funcional al expulsar a los dirigentes disidentes; de hecho, esa coordinadora le dio al Gobierno el poder simbólico para seguirse mostrando como representante de los movimientos sociales. Además, el escándalo de corrupción del Fondo de Desarrollo para los Pueblos Indígenas Originarios y Comunidades Campesinas (Fondioc), en el que se descubrió en 2015 el desfaldo de más de 100 millones de bolivianos por proyectos fantasma que debieron beneficiar a comunidades indígenas y que involucró a dos ministras de Estado y a varios dirigentes campesinos, reveló la existencia de una estructura clientelar del Ejecutivo con los sindicatos campesinos y con todas las organizaciones adscritas a la Conalcam.²⁷

La visión sobre la democracia del MAS y de Evo Morales, en un contexto de amplio respaldo electoral, les permitió tener pleno control político en Bolivia. El expresidente pudo culminar tres periodos consecutivos de gobierno, tener mayoría calificada en el Congreso, controlar el Poder Judicial, el órgano electoral y las organizaciones sociales indígenas y campesinas. Todo ese dominio hizo posible asediar y aislar a organizaciones sociales críticas, usar instrumentalmente la justicia contra líderes de la oposición y líderes sociales disidentes, y gozar del trato privilegiado del TSE, en especial, en periodos de campañas. En esas condiciones era casi imposible para la oposición competir electoralmente, a lo cual se sumó la eliminación del financiamiento público a partidos políticos, poco antes de la primera reelección de Morales,²⁸ lo que llevó al debilitamiento de todos los partidos opositores y a que tuvieran una existencia fugaz (la mayoría desapareció poco después de las elecciones). En consecuencia, el sistema de partidos

27 Un excelente análisis de dicho escándalo de corrupción y de la relación del gobierno del MAS con las organizaciones sociales se encuentra en Zegada y Komadina (2017).

28 Sobre la importancia del financiamiento público y sus efectos positivos sobre la democracia véanse Gutiérrez y Zovatto (2011), y Falguera *et al.*, (2015).

predominante²⁹ existente en Bolivia es resultado intencional de las acciones impulsadas desde el Gobierno nacional para debilitar a la oposición y que haya competencia, pero no competitividad electoral.³⁰ Todo ello en función de afianzar el control político del MAS en el país.

3. Crisis política de 2019

La profunda crisis que atravesó Bolivia en 2019 y que tardó un año en resolverse inició en realidad en 2016. Poco después de la segunda reelección de Evo Morales, en octubre de 2014, en la que volvió a triunfar con un 61% de los votos, el MAS y los sindicatos cocaleros, queriendo aprovechar el momento favorable, declararon la necesidad de garantizar su continuidad en la presidencia con miras al bicentenario de la Independencia, que se cumplirá en 2025. Puesto que ya no había forma de forzar una interpretación constitucional que permitiera un nuevo periodo del expresidente, se decidió convocar a referéndum nacional para cambiar la Constitución y posibilitar una nueva reelección. La consulta fue aprobada por la mayoría del MAS en el Congreso en septiembre de 2015, y se realizó en febrero de 2016. El resultado fue inesperado, ya que con un 51% se impuso la negativa a una nueva reelección de Morales y de Álvaro García Linera. El país se había dividido en partes casi iguales, pero aún no estaba polarizado. Fue la primera derrota electoral del oficialismo. En parte se debió a que, tres semanas antes del referéndum, se destapó un escándalo que reveló un esquema de tráfico de influencias que beneficiaba a empresas constructoras chinas y que involucraba a Gabriela Zapata, exnovia de Evo Morales, y también comprometía al Ministerio de la Presidencia (Driscoll, 2017). Otro factor asociado fueron las y los electores que, habiendo votado por el MAS 14 meses antes, no

29 Según Sartori (1980), en sistemas de partido predominante se permite la existencia de partidos distintos del principal, que compiten legal y legítimamente con él, pero la rotación en el poder no ocurre en la práctica.

30 Esta descripción es de Mayorga (2019).

estaban de acuerdo con la posibilidad de que su líder se mantuviera casi 20 años gobernando.

Aunque Evo Morales se había comprometido públicamente a respetar los resultados del referéndum,³¹ ni él ni su partido se imaginaron un escenario de derrota. Cuando eso sucedió, el MAS convocó a su IX Congreso Extraordinario y estableció que debía buscarse el camino para asegurar la repostulación de la dupla presidencial. Se consideraron cuatro opciones: 1) recurrir al Tribunal Constitucional; 2) realizar un nuevo referéndum, convocado por iniciativa popular; 3) que ambos líderes renunciaran seis meses antes del final de sus mandatos para lograr su habilitación constitucional; y 4) que el Congreso hiciera una reforma constitucional por su cuenta.³² Se eligió la primera opción. Así, en septiembre de 2017, diputados del partido del Gobierno presentaron una acción de inconstitucionalidad de varios artículos de la Ley de Régimen Electoral y demandaron la inaplicabilidad de diversos apartados de la Constitución que limitaban la reelección de Morales y de García Linera. Con esto se mostró que el MAS sólo estaba dispuesto a acatar la voluntad mayoritaria si se ajustaba a sus objetivos políticos, y que no tenía reparos en violar la Constitución, que éste mismo impulsó, si ponía en riesgo su permanencia en el poder. De esa forma, dicho partido renunció a la que constituía la fuente de legitimación de sus decisiones de gobierno desde la primera presidencia de Morales; es decir, la necesidad de cancelar la posibilidad de alternancia en el poder llevó al MAS a abandonar su visión mayoritaria de la democracia. Para ello, la anulación de los contrapesos institucionales que había llevado a cabo sería útil.

A fines de noviembre de 2017, el Tribunal Constitucional emitió la sentencia 84/2017 que habilitaba a Evo Morales y a Álvaro García Linera a ser reelectos indefinidamente, bajo el argumento de que impedirlo violaría sus derechos humanos. El fallo, ahora sí, polarizó al país; significaba no sólo que dichas autoridades podían gobernar perpetuamente, sino incluso que quienes votaron en el referéndum por el *No* habían violado los derechos

31 Véase Welle (2016).

32 Al respecto, véase a Molina (2016).

políticos de ambos. Un referéndum que, además, fue convocado por su propio partido. Surgieron protestas, en especial de líderes de la oposición, pero las calles no se llenaron. Había indignación, pero faltaba algo que llevara a la gente a movilizarse. Sin embargo, las encuestas mostraban que la polarización iba en aumento. Según Latinobarómetro, en 2015 y 2016 alrededor del 7.5% de personas se ubicaban en los extremos de la escala ideológica izquierda-derecha. En 2017 ese porcentaje se triplicó, y en años posteriores se ha mantenido en más del doble. En ese contexto, las elecciones de 2019 eran altamente riesgosas. Debía cuidarse cada detalle y maximizarse la transparencia, pero ocurrió todo lo contrario. Como se mencionó al principio, el sistema de conteo rápido se cayó, Morales se declaró vencedor sin segunda vuelta y el país estalló. Finalmente, se produjo el evento que llevó a la gente a las calles.

La misma noche de las elecciones, la misión de observadores internacionales de la OEA pidió explicaciones al órgano electoral por la interrupción del conteo. En simultáneo, las calles de las capitales de departamento se llenaban de personas que protestaban. En Sucre y Potosí, la policía fue rebasada y los inconformes quemaron las oficinas de los tribunales electorales departamentales. La impericia del Gobierno en el manejo de la crisis³³ llevó a que la demanda inicial por una segunda vuelta electoral se radicalizara, pasando a exigir nuevas elecciones y, finalmente, la renuncia de Evo Morales y Álvaro García Linera. No sólo había enfrentamientos entre fuerzas del orden y movilizadas, sino también entre civiles que apoyaban al Gobierno o que reclamaban por el fraude. Cuando la violencia escaló y se dieron a conocer los primeros muertos, el expresidente aceptó que la OEA realizara una auditoría a las elecciones, misma que, como se mencionó, concluyó que había evidencia de fraude electoral. Esa

33 Por ejemplo, en una concentración con militantes del MAS, Evo Morales se burló de los bloqueos de quienes protestaban, en un momento en que Bolivia ya estaba paralizada. Una semana después pidió que se reanudara la liga de fútbol, porque los aficionados estaban siendo perjudicados. Los jugadores de varios equipos le respondieron que primero estaba la democracia. Al respecto, véase *Anoticias Bolivia* (2019) y *Efe* (2019).

declaración significó el fin de la presidencia de Morales. Diversos actores políticos y sectores sociales que eran afines al Gobierno empezaron a demandar la renuncia de las autoridades, como la Central Obrera Boliviana (COB), las universidades públicas e incluso las Fuerzas Armadas.³⁴ Un día antes la policía se había amotinado, anunciando que ya no reprimiría las protestas; así, no existía la mínima posibilidad de culminar siquiera el periodo de gobierno, que finalizaba dos meses después. El binomio que había gobernado Bolivia por 14 años tuvo que renunciar y refugiarse en México. Así también lo hicieron los presidentes de la Cámara de Diputados y del Senado.

El vacío de poder que se generó conllevó más violencia. Las más de 50 horas que transcurrieron entre la salida de Evo Morales y otras exautoridades a México y la toma de protesta de Jeanine Áñez fueron de absoluta zozobra, en especial en La Paz, donde se quemaron autobuses de transporte público, ardieron casas de políticos de uno y otro bando, grupos civiles se organizaban declarando el inicio de una guerra civil, y ni la policía ni las Fuerzas Armadas se movilizaron para pacificar la situación. En medio de negociaciones propiciadas por la Iglesia católica y por representantes de la Unión Europea (UE), entre lo que quedaba del MAS y dirigentes opositores, se decidió que, ante la ausencia de los presidentes de ambas cámaras del Congreso, la segunda vicepresidente de la Cámara de Senadores asumiera la presidencia del país.³⁵ En ese momento, Áñez ni siquiera se encontraba en La Paz; su nombramiento la sorprendió incluso a ella, que ya alistaba su retiro político, puesto que su partido no la había incluido

34 La *sugerencia* que hizo el comandante de las Fuerzas Armadas a Evo Morales para que renunciara suele verse como evidencia de golpe de Estado (Marsteintredet y Malamud, 2019). Sin embargo, el propio expresidente relata en sus memorias que la decisión de renunciar la tomó la noche anterior. En su carta de renuncia no menciona a los militares, sino que se refiere a un “golpe cívico y de algunos sectores de la policía”. Véase Morales (2020).

35 La Constitución de 2009 establece que la línea de sucesión presidencial sigue el siguiente orden: vicepresidente, presidente del Senado y presidente de la Cámara de Diputados. Junto con Morales, todas esas autoridades habían renunciado a sus cargos.

como posible legisladora para el periodo 2020-2025. La sucesión fue inmediatamente avalada por el Tribunal Constitucional, que interpretó que la ausencia del presidente era definitiva.³⁶ Pero la violencia no cesó. Grupos afines al MAS se movilizaron exigiendo la salida de Ñez y el retorno de Morales. Los enfrentamientos con las fuerzas del orden arrojaron decenas de muertos en Sacaba (cerca de Cochabamba) y en la ciudad de El Alto.³⁷ Esos acontecimientos generaron repudio a nivel internacional y provocaron que la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) realizara una visita de observación a Bolivia, en la que demandó que se llevara a cabo una investigación internacional independiente sobre los sucesos.³⁸ El nuevo Gobierno logró, al fin, pacificar el país, pero su credibilidad internacional quedó muy comprometida.

Aunque el MAS quedó muy debilitado, seguía siendo la principal fuerza política en Bolivia y la que tenía mayoría en el Congreso, el cual no dejó de funcionar durante la presidencia de Jeanine Ñez. Sus legisladores, conscientes de que no podía derramarse más sangre, colaboraron en reducir el conflicto y aprobaron la anulación de las elecciones del 20 de octubre de 2019, la convocatoria a nuevas elecciones (que debían realizarse en mayo de 2020, pero fueron postergadas para septiembre y luego para octubre debido a la pandemia del COVID-19); nuevas designaciones de autoridades en el Tribunal Supremo Electoral y la renuncia de Morales y García Linera. Todo ello en el entendido de que la presidencia interina de Ñez tenía como única misión, de acuerdo con la Constitución, convocar a nuevas elecciones y entregar el poder a quien resultara electo. No obstante, la presidenta excedió por mucho ese mandato. Esto facilitado por el debilitamiento de las instituciones que había propiciado Evo Morales durante sus

36 El comunicado del Tribunal Constitucional puede consultarse en NTN (2019).

37 Según la Defensoría del Pueblo, el conflicto poselectoral causó la muerte de 35 personas en total, tres de ellas antes de la renuncia de Evo Morales y 32 cuando Jeanine Ñez ya fungía como presidenta. Puede consultarse la lista de fallecidos en Defensoría del Pueblo. Estado Plurinacional de Bolivia (2019).

38 Las observaciones de esa visita pueden consultarse en OEA (2019b).

14 años en el poder. La misma noche en que Morales marchó a México, la Fiscalía General del Estado ordenó el apresamiento de las autoridades electorales por el delito de fraude; días después emitió orden de aprehensión contra el expresidente por los delitos de sedición y terrorismo; también ordenó detener a exministros, viceministros e incluso a funcionarios de rango medio. Hay que señalar que el fiscal general, Luis Lanchipa, fue designado en ese cargo por la mayoría del MAS en el Congreso, en 2018; es decir, Morales y los dirigentes del MAS se volvieron víctimas de la desinstitucionalización de la justicia que ellos mismos impulsaron en su gobierno.

4. Llegada de la pandemia mundial de COVID-19

Al igual que en toda América Latina, la pandemia mundial de COVID-19 llegó a Bolivia a inicios de marzo de 2020. El contexto no podía ser peor. A los problemas de legitimidad del Gobierno interino se sumaba la polarización política por la crisis recién ocurrida y las heridas aún abiertas de la fuerte represión ordenada por Áñez; si bien se había pacificado el país, todavía había mucha tensión. Para contener el virus, el Gobierno ordenó de inmediato el cierre de fronteras y el inicio de una estricta cuarentena a través de un decreto que declaraba el estado de emergencia (Velasco Guachalla *et al.*, 2021). Para vigilar el cumplimiento de esa medida, se desplegaron policías y militares en todas las ciudades. El problema es que la Constitución no contempla el *estado de emergencia*; sólo se puede declarar *estado de excepción*, pero el Congreso debe aprobarlo como máximo tres días después de que el Ejecutivo lo decrete. Dado que Bolivia tuvo una de las cuarentenas más estrictas del mundo (la gente debía permanecer en sus hogares, sólo podía salir una persona por familia una vez a la semana para realizar compras, los mayores de 65 años no podían en ningún caso estar fuera de sus casas), la inexistencia de un respaldo legal válido para dicha medida fue vista con recelo. Muchos sectores de la población, en especial los que tradicionalmente votan por el MAS, desconfiaron de las buenas intenciones

del nuevo Gobierno, e incluso se llegó a creer que el virus SARS-CoV-2 no existía, que era un invento de control político.³⁹

La pandemia golpeó muy duro a Bolivia, tanto en términos humanos como económicos. La mortalidad aumentó 68% respecto a la tendencia de años previos, y el exceso de muertes fue mayor sólo en Ecuador y Perú. Los cementerios no abastecían la demanda para enterrar a los muertos, lo que hizo que surgieran crematorios móviles e informales que recorrían los barrios (Velasco Guachalla *et al.*, 2021). El sistema de salud era por mucho insuficiente para atender a quienes lo requerían, escasearon medicamentos y oxígeno, lo que originó la especulación de éstos, que se comercializaban informalmente a precios exorbitantes. Además, la desconfianza hacia el Gobierno hizo que muchos sectores rompieran la cuarentena y las medidas de distanciamiento social, lo que impidió la disminución de contagios. También la necesidad económica de la gente jugó un papel en ello. En un país con 85% de trabajadores informales resulta imposible pretender que se queden en sus casas por varias semanas. Si bien la presidenta estableció diversas medidas como el pago de bonos extraordinarios para apoyar a las familias, la reducción de tarifas de servicios básicos y la gratuidad de la energía eléctrica y el agua por tres meses para el consumo familiar, las necesidades de las personas sobrepasaban cualquier respuesta desde el Estado. De hecho, Bolivia fue el segundo país en América Latina en dar más apoyos extraordinarios durante esta contingencia sanitaria, sólo superado por Chile. Invirtió más del 7% del PIB en transferencias de emergencia y cubrió a más del 75% de la población (Cejudo *et al.*, 2021). No obstante, en 2020, la pobreza aumentó dos puntos porcentuales debido al decrecimiento económico del 8.7%, el peor desde que se tienen registros. Queda claro, sin embargo, que los pobres hubieran aumentado aún más sin los apoyos otorgados.

La estricta cuarentena decretada por Jeanine Áñez fue considerada por expertos internacionales como una medida que ponía en alto riesgo a la democracia (Lührmann *et al.*, 2020). En un país en el que pocos meses antes hubo enfrentamientos entre civiles, el riesgo era obviamente mucho mayor. En ese contexto, el

39 Véase Pieper (2020).

desempeño del Gobierno fue peor de lo esperado. No sólo no pudo resolver el desabasto de medicamentos, sino que no se ampliaron hospitales ni se adquirió equipo de bioseguridad para el personal sanitario; en lugar de ello se multiplicaron episodios de corrupción y de uso de recursos públicos con fines personales.⁴⁰ Si Áñez ya tenía problemas de legitimidad, su credibilidad terminó de derrumbarse. Luego de la primera ola, la gente masivamente quebrantó la cuarentena y al Gobierno no le quedó otra alternativa que levantar la declaratoria de emergencia y delegar las disposiciones sobre la pandemia en los gobiernos subnacionales. Esto último debió hacerse desde el principio, pero Áñez prefirió centralizar las decisiones para no tener que coordinarlas con autoridades locales del MAS. Cuando Arce llegó a la presidencia, en noviembre de 2020, aún no había pasado lo peor en términos de muertes, pero ya no había forma de imponer restricción social alguna. Su principal reto fue vacunar a la población, a lo que se abocó durante todo 2021.

La pandemia arrasó con Bolivia; la población pagó un costo humano y económico enorme, pero existen importantes lecciones de las que se debería tomar nota a futuro: 1) es indispensable contar con un sistema de salud de calidad, de otro modo la gente queda desamparada y a su suerte, el MAS no lo construyó en 14 años de gobierno, y aunque las decisiones y el desempeño de la presidencia de Áñez fueron erráticos e incluso nocivos, era imposible que su respuesta fuera la que la situación ameritaba; 2) tener un sector salud como el que se menciona pasa por construir un Estado profesional que recaude ingresos que le permitan financiarlo; 3) en una emergencia como la pandemia, el Gobierno debe tener legitimidad y credibilidad, y debe además coordinar la acción pública con los gobiernos subnacionales, la centralización es una mala decisión; 4) lo anterior significa que, si existe

40 En abril de 2020 se reveló que aviones de la Fuerza Aérea eran usados por amigos y familiares de la presidenta y de sus ministros. En mayo estalló un escándalo de corrupción por la compra con sobreprecio de respiradores a una empresa española; el ministro de Salud fue aprehendido por ello. También se descubrieron casos de corrupción en las empresas públicas. Al respecto, véase *Los Tiempos* (2020).

desconfianza social en los gobernantes, éstos deben invertir tiempo y esfuerzo en construir y fortalecer su legitimidad y su credibilidad, acciones simbólicas que permitan que la gente sienta la cercanía de las autoridades suelen ayudar a ello; 5) el buen actuar de los funcionarios públicos es fundamental para que las personas sigan las recomendaciones que proceden del Estado. No sólo debe haber máxima transparencia, sino que incluso deben evitarse situaciones que puedan ser interpretadas como conflicto de interés, abuso de poder o corrupción.

5. Elecciones y fin de la crisis política

El gobierno interino de Jeanine Áñez buscó desde su inicio eliminar políticamente al Movimiento al Socialismo. Más allá de la represión ejercida contra quienes demandaban el regreso de Evo Morales en noviembre de 2019 (que ya indicaba su escasa vocación democrática), la persecución judicial que se emprendió contra sus dirigentes y el que se haya impedido que varios exministros refugiados en la embajada mexicana pudieran salir del país revelaron ese objetivo. Nunca buscó reconciliar a los sectores enfrentados ni reducir la polarización política. Y aunque convivió con un Congreso de mayoría masista, buscó siempre sacar ventaja de su posición de poder, pero en ese afán también se mostró incompetente por la escasa experiencia en la gestión pública que tenían las nuevas autoridades. El Movimiento Demócrata Social (MDS), partido de la presidenta, era poco importante a nivel nacional, su votación en las elecciones anuladas de 2019 había sido de sólo el 4.24%. Como se mencionó, ella misma no logró entrar en las listas partidarias al Congreso, estaba prácticamente en el retiro político, y en las tres semanas que duró la convulsión poselectoral se encontraba en Trinidad, una pequeña ciudad amazónica donde nació. Sus ministros se caracterizaron por la estridencia, las amenazas, permanentes conflictos de interés y hechos de corrupción.⁴¹ La presidencia les había llegado por accidente, y no

41 Arturo Murillo, quien fuera ministro de Gobierno durante la presidencia interina y el político más influyente y poderoso durante el año que duró,

estuvieron a la altura. No obstante, en enero de 2020, el MAS se veía débil y Ñeiz calculó que el momento político era propicio. Así, anunció su candidatura presidencial.

Nuevamente la figura de un presidente-candidato (o presidenta-candidata, en este caso) arrojaba dudas, otra vez, sobre la equidad que habría en las elecciones, y Ñeiz replicaba el comportamiento que había caracterizado a Evo Morales: uso de recursos públicos para promocionar su imagen, despliegue de funcionarios para actividades de campaña, etcétera. Pero la pandemia lo cambió todo. Las elecciones fueron postergadas dos veces para no incrementar los contagios y se realizaron cinco meses después de lo programado. Eso dio tiempo al MAS para reorganizarse y actuar de manera coordinada. No fue sencillo, dado que los líderes de dicho partido se encontraban refugiados en el exterior y había fuertes conflictos internos que se derivaban de las resistencias a la candidatura de Arce, que había sido impuesta por Evo Morales desde Argentina.⁴² Asimismo, era conflictiva la relación entre la banca masista del Congreso, que seguía sesionando y legitimando la presidencia de Ñeiz, y sectores que rechazaban cualquier tipo de colaboración con un gobierno que consideraban *golpista*; sin embargo, la demora de las elecciones les permitió reestructurarse y volver a constituirse en el partido mejor organizado y con mayor presencia en el territorio, lo que es clave en contextos electorales, en especial cuando las condiciones para las campañas son muy restrictivas, como ocurrió por el COVID-19. La desconfianza en el Gobierno interino también ayudó en esa reorganización, ya que las postergaciones fueron interpretadas por algunos sectores del MAS como intentos por suspender la elección de autoridades indefinidamente (a pesar de que ambas habían sido aprobadas por el Congreso, donde el mencionado partido tenía mayoría); ello los llevó a protestar y movilizarse durante varias semanas.

se encuentra hoy preso en Estados Unidos por conspiración para blanquear sobornos. A cambio de pagos recibidos, otorgó contratos a una empresa estadounidense que vendió gases lacrimógenos y otros equipos no letales con sobreprecio al Gobierno boliviano.

42 Las organizaciones sociales aliadas al MAS habían acordado que David Choquehuana, excanciller y dirigente aymara, fuera el candidato presidencial. Véase Cámara de Senadores (2020).

El bloqueo de carreteras que realizaron paralizó el occidente del país y comprometió el paso de ambulancias y oxígeno hacia las ciudades (Velasco Guachalla *et al.*, 2021). Pese a la crítica que originaron estos actos, fueron muy importantes en generar la cohesión interna que habían perdido en noviembre de 2019.

Una constante de la política boliviana es la fragmentación partidista. En todas las elecciones previas al primer triunfo de Evo Morales hubo más de 10 candidaturas. Luego de 2005, el número de candidatos estuvo entre ocho y nueve, lo que muestra que la hegemonía política del Movimiento al Socialismo estuvo facilitada por la división de la oposición. Es decir, si bien el MAS debilitó deliberadamente a los demás partidos y desniveló la competencia al grado que hizo imposible que ocurriera una alternancia, las fuerzas de oposición no constituyeron un bloque unido debido a la pluralidad ideológica que hay en ellas. Aunque el mencionado partido es, sin lugar a duda, de izquierda, la oposición estaba formada por otras izquierdas (algunas más liberales y otras típicamente marxistas) y también por líderes y movimientos de centro, de derecha y de extrema derecha. En las anuladas elecciones de 2019 el voto opositor se concentró en Carlos Mesa, que era el mejor posicionado para competir con Morales, pero hubo otras siete candidaturas que se presentaban como alternativas de cambio. En el conflicto poselectoral, todas las oposiciones se unieron en contra del fraude, pero una vez que Jeanine Áñez llegó a la presidencia y anunció su candidatura, se rompió tal unidad. Asumiendo que el MAS estaba derrotado, Áñez atacó de manera contundente a Mesa. En Santa Cruz surgió otro candidato, Fernando Camacho, líder cívico que se había dado a conocer en los días más intensos del conflicto. Al parecer todos buscaban llenar el vacío supuestamente dejado por el partido dominante.⁴³

En las elecciones de octubre de 2020 volvió a contender un MAS sólido contra partidos que se le oponían, pero divididos. La pésima gestión de la pandemia, los escándalos de corrupción y

43 En Claros y Díaz Cuéllar (2022) se encuentran varios análisis sobre la crisis política boliviana de 2019-2020 y sobre el proceso electoral de octubre de 2020. Resulta valioso que en ese libro existe variedad de posiciones e interpretaciones.

los abusos cometidos habían desgastado a Jeanine Áñez, quien al ver que la fragmentación contra el MAS favorecía su posible regreso al poder, decidió retirar su candidatura. Era un acto tardío y desesperado ante la certeza de que, si Luis Arce llegaba a la presidencia, habría consecuencias por los excesos cometidos por su gobierno interino. Pero el daño estaba hecho y afectó a todas las oposiciones que actuaron juntas ante el fraude de 2019. Un año bastó para que algunos sectores de la población percibieran que la alternativa al MAS eran fuerzas que tenían una visión del Estado como botín, una concepción autoritaria del poder y gran incompetencia. Arce obtuvo 55% de votos contra sólo el 29% de Carlos Mesa. Su triunfo en primera vuelta aseguró la mayoría congresal de su partido, fue una terrible derrota para los líderes y los grupos que habían protestado en contra de las irregularidades de las elecciones del año anterior. A los votantes tradicionalmente masistas se les sumaron quienes, habiendo votado por Mesa en 2019 por estar en desacuerdo con un nuevo periodo de Evo Morales, votaron por el MAS al ver que tenía un candidato distinto; es decir, había electores que rechazaban una nueva reelección de Morales, pero no así un nuevo gobierno del MAS.⁴⁴ El panorama político cambió de forma tan drástica que pocos días después el expresidente y Álvaro García Linera retornaron a Bolivia y todos los procesos judiciales, que el gobierno de Áñez había iniciado contra su predecesor y otras exautoridades y líderes masistas, fueron anulados.⁴⁵ Así también, los exvocales del TSE que enfrentaban cargos por fraude electoral fueron liberados; ello da cuenta de la debilidad del sistema judicial en Bolivia y su absoluta sumisión a quien ostente el poder político.

El resultado de la crisis política que vivió Bolivia en 2019 y 2020 (pero que inició en 2016 con la decisión de no respetar los resultados del referéndum) es que se eligió un nuevo presidente en un proceso que todos los observadores calificaron como

44 En la Encuesta Nacional de Polarización (Proyecto Unámonos, 2023), alrededor de un tercio de los encuestados declaró haber votado estratégicamente en 2020 para que un candidato que no le gustaba no ganara. De ellos, la mayoría (51%) votó por el MAS.

45 Véase *Europa Press* (2020).

transparente; por ello, fue reconocido por todos los actores políticos. En ese sentido, se cumplió el mandato del referéndum de 2016, acerca de que Evo Morales no fuera reelecto y se respetó lo que señala la Constitución al respecto. Pero el costo para que esto sucediera fue muy alto en términos de muertes, de violencia política, de poner en vilo a la democracia y de generar una polarización que no se limitó a los políticos, sino que se extendió a la población. Según la Encuesta Nacional de Polarización (Proyecto Unámonos, 2023), dos de cada 10 bolivianos han cortado lazos con familiares o amigos por la crisis política; el 51% ha decidido ya no hablar de política para evitar conflictos con personas cercanas; el 45% considera que sí hubo golpe de Estado contra Morales, cifra que es idéntica a la de quienes consideran que no hubo golpe; y el 49% cree que hubo fraude, frente al 40% que considera que no lo hubo. El apresamiento de Jeanine Áñez, en 2021, de varios miembros de su gabinete y de Fernando Camacho, en 2022, ha impedido que las posturas polarizadas puedan acercarse. Por el lado del MAS, actualmente se vive una crisis interna por la disputa entre Arce y Morales por la candidatura en 2025. El primero quiere reelegirse y el segundo pretende volver a la presidencia. Los caudillos no dejan sucesores ni se retiran, y Evo es claramente un caudillo. Es posible que, ante una oposición otra vez dividida y debilitada, el conflicto Arce-Morales sea el más importante en el futuro político cercano de Bolivia.

Conclusiones

¿Qué llevó a la crisis política boliviana de 2019 y 2020? Fue la insistencia del MAS y de Evo Morales de perpetuarse en la presidencia. Contrariamente a lo que sucedió en otros países de la región, la crisis no se originó por problemas económicos o de pobreza. De hecho, los 14 años de gobierno de Morales pueden ser considerados como un éxito económico y de inclusión social. Bolivia no sólo brilló por su estabilidad económica, sino también por su buen crecimiento y por la reducción de la población pobre. La misma Constitución de 2009 profundizaba la inclusión

política que cambios constitucionales previos habían iniciado. Pero la visión política del MAS y de sus líderes no consideraba la posibilidad de perder el apoyo mayoritario de la gente. Cuando se enfrentaron a la realidad de la derrota en el referéndum de 2016, que les obligaba a cambiar de candidato e incluso considerar la posibilidad de que existiera una alternancia en el poder, no dudaron en inclinarse por violar el mandato popular y garantizar su permanencia en la presidencia. Lo pudieron hacer porque antes habían debilitado y, luego, se aseguraron el control de las instancias de contrapeso y de organización electoral. La habilitación de la candidatura del entonces presidente por parte del Tribunal Constitucional y la caída del conteo rápido para mostrar después un cambio de tendencia en los resultados son evidencia de la total sumisión de esas instituciones al Poder Ejecutivo.⁴⁶

El problema del debilitamiento institucional es que puede perjudicar a cualquiera. Cuando Evo Morales huyó a México y Jeanine Áñez asumió la presidencia, fue ella quien instrumentalizó la sumisión del sistema de justicia; por ello se persiguió judicialmente al expresidente y a numerosas exautoridades. Luego, cuando Arce resultó electo, los jueces y fiscales nuevamente mostraron un comportamiento funcional a los intereses del Ejecutivo. Los cargos contra Morales y dirigentes del MAS fueron desestimados y se apresó a Áñez y a Camacho. De igual manera pasó con el Tribunal Constitucional, que validó la toma de protesta de la expresidenta. Es un comportamiento incoherente y a la vez absolutamente racional de las autoridades judiciales, pero que perjudica a la democracia y a los derechos de las personas. Por tanto, se requiere que el Poder Judicial y la Fiscalía recuperen su

46 En 2018, la Comisión Europea para la Democracia a través del Derecho, conocida como Comisión de Venecia, a solicitud del secretario general de la OEA, efectuó un estudio sobre la reelección. En él señaló que la reelección presidencial no es un derecho humano y que impedirla no limita los derechos de los candidatos o de los votantes. Así también, en 2021, la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) dictaminó que la reelección presidencial indefinida no se encuentra bajo la protección de la Convención Americana y que, por lo tanto, no es un derecho humano. Con todo ello quedó claro que el fallo del Tribunal Constitucional boliviano, que permitía la reelección de Evo Morales, no tenía sustento jurídico.

autonomía plena. Por infortunio, esto no entra en los planes del gobierno de Arce, al que, por el momento, le beneficia controlar a la justicia. Los cálculos de corto plazo de los políticos se imponen a los riesgos que existen en el largo plazo. En tanto se mantenga ese patrón de comportamiento, será menos probable reducir la tensión política y la polarización. Una buena forma de influir para que eso ya no ocurra sería modificar el mecanismo de elección de autoridades judiciales por voto popular.

La realidad nos muestra que siempre se puede estar peor. En plena crisis política llegó la pandemia de COVID-19, que alargó el tiempo en funciones del Gobierno interino y que trajo más luto y dolor a los bolivianos. El sistema de salud no estaba mínimamente preparado para enfrentar al nuevo virus, lo que revela que el Estado boliviano tiene en los hechos pocas capacidades. Bolivia depende en extremo de las buenas condiciones internacionales, y sin ellas es poco lo que los gobiernos pueden hacer para proteger a las personas o para garantizar sus derechos. Es una deuda que el MAS debe asumir y debe corregir después de gobernar 14 años seguidos y con buenas condiciones económicas, pero tendrá que hacerlo en un entorno internacional menos favorable. Simultáneamente, dicho partido debe afrontar sus conflictos internos por la candidatura presidencial en 2025; Evo Morales y Luis Arce la buscan, lo que casi es sinónimo de triunfo, ante la fragmentación y la debilidad de las oposiciones. Si ellas no construyen un bloque político para enfrentar al MAS, y si éste no se divide, lo más probable es que su permanencia en el poder esté garantizada al menos hasta 2030. En unos años habrá que analizar qué escenario político prevaleció y las consecuencias de ello para la democracia boliviana.

Bibliografía

- Alberti, C. (2016). Bolivia: La democracia a una década del gobierno del MAS. *Revista de Ciencia Política*, 36(1), 27-49.

Anoticia2 Bolivia. (2019). Video: Evo Morales se burla de los bloqueos en defensa del voto y ofrece talleres sobre cómo bloquear. *Anoticia2 Bolivia*. <https://www.anoticia2.com/2019/10/video-evo-morales-se-burla-de-los.html>

Béteille, A. (2012). *Democracy and its institutions*. Oxford University Press.

Cámara de Senadores. (2020). *Aguilar: Organizaciones Sociales rechazan postulación de Arce Catacora a la presidencia*. <https://web.senado.gob.bo/prensa/noticias/aguilar-organizaciones-sociales-rechazan-postulaci%C3%B3n-de-arce-catacora-la-presidencia>

Castagnola, A. y Pérez-Liñán, A. (2010). Bolivia: El ascenso (y caída) del control constitucional. En G. Helmke y J. Ríos Figueroa (Coords.), *Tribunales constitucionales en América Latina* (pp. 471-514). Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Cejudo, G. M., De los Cobos, P., Michel, C. L. y Ramírez, D. L. (2021). *Inventario y caracterización de los programas de apoyo al ingreso en América Latina y el Caribe frente a COVID-19* (Nota técnica Núm. IDB-TN-02334). División de Protección Social y Salud-Banco Interamericano de Desarrollo.

CEPAL. (2022). CEPALSTAT. Bases de datos y publicaciones estadísticas. <https://statistics.cepal.org/portal/cepalstat/index.html>

Claros, L. y Díaz Cuéllar, V. (Coords.) (2022). *Crisis política en Bolivia 2019-2020*. Plural Editores.

Coppedge, M., Gerring, J., Altman, D., Bernhard, M., Fish, S., Hicken, A., Kroenig, M., Lindberg, S. I., McMann, K., Paxton, P., Semetko, H. A., Skaaning, S.-E., Staton, J. y Teorell, J. (2011). Conceptualizing and measuring democracy: A new approach. *Perspectives on politics*, 9(2), 247-267.

- Correo del Sur. (2015, 11 marzo). Circula video de García Linera condicionando el voto. *Correo del Sur*. https://correodelsur.com/politica/20150311_circula-video-de-garcia-linera-condicionando-el-voto.html
- Defensoría del Pueblo. Estado Plurinacional de Bolivia. (2019). *Fallecidos en conflicto*. <https://www.defensoria.gob.bo/contenido/muertos-en-los-conflictos>
- Democracia Sur. (2006, enero 29). Discurso de Evo Morales al asumir la presidencia de Bolivia. *Democracia Sur*. <https://democraciasur.com/2006/01/29/discurso-de-evo-morales-al-asumir-la-presidencia-de-bolivia/>
- DPLF. (2018). *Elecciones judiciales en Bolivia: ¿Aprendimos la lección?* Fundación para el Debido Proceso.
- Driscoll, A. (2017). Bolivia's "democracy in transition": More questions than answers in 2016. *Revista de Ciencia Política*, 37(2), 255-279.
- Efe. (2019, noviembre 2). El futbol boliviano le dice a Evo Morales que primero está la democracia. *Los Angeles Times*. <https://www.latimes.com/espanol/deportes/articulo/2019-11-01/el-futbol-boliviano-le-dice-a-evo-morales-que-primero-esta-la-democracia>
- Ethical Hacking. (2020, diciembre 24). *Informe Consolidado Elecciones Bolivia 2019*. Blog EHCGroup. <https://blog.ehcgroup.io/index.php/2019/11/08/ehc-group-informe-consolidado-elecciones-bolivia-2019/>
- Europa Press. (2020, 14 diciembre). Anulan proceso contra el expresidente Evo Morales por presunto fraude electoral en 2019. *Proceso*. <https://www.proceso.com.mx/internacional/2020/12/14/anulan-proceso-contr-el-expresidente-evo-morales-por-presunto-fraude-electoral-en-2019-254535.html>

- Falguera, E., Jones, S. y Ohman, M. (Eds.) (2015). *El financiamiento de los partidos políticos y las campañas electorales. Manual sobre financiamiento político*. IDEA Internacional; TEPJF.
- García Linera, Á. (2010). *Sociología de los movimientos sociales en Bolivia*. Plural; AGRUCO; NCCR Norte-Sur.
- García Yapur, F. (2015). *No somos del MAS, el MAS es nuestro*. PNUD; CIS; PIEB.
- Gutiérrez, P. y Zovatto, D. (Coords.) (2011). *Financiamiento de los partidos políticos en América Latina*. UNAM; IDEA Internacional.
- Hamilton, A., Madison, J. y Jay, J. (1957). *El Federalista*. FCE.
- Karlinsky, A. y Kobak, D. (2021). Tracking excess mortality across countries during the COVID-19 pandemic with the World Mortality Dataset. *eLife*. 10.7554/eLife.69336
- Komadina, J. y Geffroy, C. (2007). *El poder del movimiento político*. CESU-UMSS.
- Latinobarómetro. *Informe 2023: La recesión democrática de América Latina*. <http://www.latinobarometro.org/latOnline.jsp>
- Los Tiempos* (2019, noviembre 13). Morales, García Linera y Montaña llegan a México para cobijarse en el asilo político de AMLO. <https://www.lostiempos.com/actualidad/pais/20191112/morales-garcia-linera-montano-llegan-mexico-cobijarse-asilo-politico-amlo>
- Los Tiempos* (2020, mayo 31). Ocho escándalos ponen en la mira al Gobierno de Jeanine Áñez. <https://www.lostiempos.com/actualidad/pais/20200531/ocho-escandalos-ponen-mira-al-gobierno-jeanine-anez>

- Lührmann, A., Edgell, A. B. y Maerz, S. F. (2020). Pandemic backsliding: Does COVID-19 put democracy at risk? *Policy Brief*, (23), 1-4.
- Marsteintredet, L. y Malamud, A. (2019, 13 de noviembre). Bolivia y democracias interrumpidas. *Agenda Pública-El País*.
- MAS. (2005). *Programa de gobierno. Bolivia digna, soberana y productiva*. La Paz.
- Mayorga, F. (2011). *Dilemas. Ensayos sobre democracia intercultural y Estado plurinacional*. CESU-UMSS; Plural.
- Mayorga, F. (2019). *Antes y después del referendo. Política y democracia en el Estado plurinacional*. CESU-UMSS.
- Mendoza-Botelho, M. (2014). Bolivia 2013: Al calor preelectoral. *Revista de Ciencia Política*, 34(1), 37-57.
- Mendoza, L. (2013). Evo cree que la independencia de poderes (pilar de la democracia) es dividir el Estado. *EJU.TV*. <https://eju.tv/2016/10/evo-cree-que-la-independencia-de-poderes-pilar-de-la-democracia-es-dividir-el-estado/>
- Molina, F. (2016, diciembre 17). Evo Morales anuncia su candidatura a la reelección para un cuarto mandato. *El País*. https://elpais.com/internacional/2016/12/17/actualidad/1482006296_366636.html
- NMás. (2019, noviembre 15). *Entrevista completa de Evo Morales con Denise Maerker-En Punto* [Video]. YouTube. <https://www.youtube.com/watch?v=cY7n2rSd6Bo>
- Morales, E. (2020). *Volveremos y seremos millones*. Ariel.

- NTN24. (2019). *Tribunal Constitucional Plurinacional (TCP) de Bolivia reconoce el acto de posesión como presidenta interina de Jeanine Áñez*. <https://twitter.com/NTN24/status/1194413738604011521>
- Organización de los Estados Americanos [OEA]. (2019). Análisis de Integridad Electoral. Elecciones Generales en el Estado Plurinacional de Bolivia, 20 de octubre de 2019. <https://www.oas.org/documents/spa/press/Informe-Auditoria-Bolivia-2019.pdf>
- Organización de los Estados Americanos [OEA]. (2019b). CIDH presenta sus observaciones preliminares tras su visita a Bolivia, y urge una investigación internacional para las graves violaciones de derechos humanos ocurridas en el marco del proceso electoral desde octubre de 2019. <https://www.oas.org/es/cidh/prensa/comunicados/2019/321.asp>.
- Organización de los Estados Americanos [OEA]. (s. f.). Informe Final-Análisis de Integridad Electoral. Elecciones Generales en el Estado Plurinacional. <https://www.oas.org/es/sap/deco/Informe-Bolivia-2019>
- Página12*. (2019, noviembre 11). Qué pasó en Bolivia: cronología del golpe de Estado. <https://www.pagina12.com.ar/230374-que-paso-en-bolivia-cronologia-del-golpe-de-estado>
- Pieper, O. (2020, julio 15). Bolivia: COVID-19, manifestaciones y caos político. *dw.com*. <https://www.dw.com/es/bolivia-covid-19-manifestaciones-y-caos-pol%C3%ADtico/a-54191943>
- Proyecto Unámonos. (2023). *Primera encuesta nacional de polarización*. Friedrich Ebert Stiftung; Konrad Adenauer Stiftung.
- Przeworski, A. (2010). *Democracy and the limits of self-government*. Cambridge University Press.

- Sartori, G. (1980). *Partidos y sistemas de partidos*. Alianza Editorial.
- Torrigo, M. (2017). ¿Giro a la derecha en Bolivia? En M. Torrico (Ed.), *¿Fin del giro a la izquierda en América Latina? Gobierno y políticas públicas* (pp. 151-181). Flacso.
- Unión Europea. (2019). Bolivia 2019. Informe Final. <https://www.ecoi.net/en/file/local/2037732/EU+EEM+BOL+2019+FR+ES.pdf>
- UDAPE. (2022). Dossier de estadísticas sociales y económicas (vol. 32). Ministerio de Planificación del Desarrollo. https://www.udape.gob.bo/portales_html/dossierweb2022/htms/index.html
- Ugla, F. (2009). Bolivia: Un año de vivir peligrosamente. *Revista de Ciencia Política*, 29(2), 247-273.
- Varnoux, M. (2015). Los cambiantes escenarios políticos en Bolivia: De las elecciones generales de 2014 a las elecciones sub-nacionales y referéndums departamentales en 2015. *Anuario Latinoamericano de Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales*, 2, 37-58.
- Velasco Guachalla, X., Hummel, C., Nelson-Nuñez, J. y Boulding, C. (2021). Compounding crises: Bolivia in 2020. *Revista de Ciencia Política*, 41(2), 211-237.
- Welle, D. (2016, enero 14). Morales promete irse sin reclamos si gana el “No” en febrero. *dw.com*. <https://www.dw.com/es/bolivia-morales-promete-aceptar-sin-reclamos-si-gana-el-no-en-febrero/a-18981469>
- World Bank. (2023). World development indicators. <https://databank.worldbank.org/source/world-development-indicators>

Zegada, M. T. (2019). El escenario boliviano en 2018: Estabilidad económica e incertidumbre institucional. *Revista de Ciencia Política*, 39(2), 147-164.

Zegada, M. T. y Komadina, G. (2017). *El intercambio político indígenas/campesinos en el Estado Plurinacional*. Plural.

Zuazo, M. (2009). ¿Cómo nació el MAS? *La ruralización de la política en Bolivia*. Fundación Ebert.



VI

VI

Introducción	221
1. Metodología, métodos y técnicas	223
2. Entender las formas de Estado y gobernanza	226
3. Resultados de la revisión	231
Conclusiones	242
Bibliografía	245

Gobernanza y descentralización para enfrentar el COVID-19. ¿Importa la forma de Estado?*

Egon Montecinos Montecinos**

David Pérez-Jorge***

Introducción

El análisis de la situación de la pandemia se ha estudiado desde diversas aproximaciones y enfoques. En su primera etapa el abordaje de los problemas generados por el COVID-19 ha sido predominantemente biomédico y se ha centrado en la respuesta de la ciencia a través del estudio de vacunas, origen y trazabilidad del virus (Watson *et al.*, 2022; Zheng *et al.*, 2022; Nohynek y Wilder-Smith, 2022). No obstante, también ha surgido una serie de estudios asociados con la dimensión institucional y la relación que establecieron los Estados centrales con los niveles subnacionales de gobierno y con la sociedad civil (Greer *et al.*, 2022).

* Capítulo elaborado en el contexto de la realización del programa de entrenamiento posdoctoral realizado en European Scientific Institute (ESI), apoyado por la Vicerrectoría de Investigación, Desarrollo y Creación Artística (VIDCA) de la Universidad Austral de Chile (UACH) y en el marco de la revisión de literatura, contemplado el proyecto del Fondo Nacional de Desarrollo Científico y Tecnológico (Fondecyt 1220165) desarrollado por el investigador responsable, Doctor Egon Montecinos Montecinos, del Instituto de Gobierno y Asuntos Públicos de la UACH.

** Profesor-investigador de la Universidad Austral de Chile. Correo electrónico: egon.montecinos@uach.cl

*** Profesor-investigador de la Universidad de la Laguna, España. Correo electrónico: dpjorge@ull.edu.es

Este capítulo se plantea desde la dimensión institucional y tiene como propósito determinar si la forma jurídica del Estado (sea unitario, regional o federal) incidió en los modelos de gobernanza que se establecieron entre los diferentes niveles de gobierno subnacional¹ y entre éstos con la sociedad civil.² Dos serán los enfoques teóricos desde los cuales se abordará el presente estudio: forma de Estado y gobernanza. Para efectos analíticos y dado el amplio margen de la discusión de la gobernanza, aquí se considera el enfoque específico referido a la coordinación entre niveles de gobierno, llamada gobernanza multinivel, y a la relación de los distintos niveles de gobierno con organizaciones no gubernamentales a escala subnacional.

La pertinencia de este estudio está dada precisamente porque la pandemia del COVID-19 ha provocado profundos cuestionamientos a nivel mundial sobre la actuación del Estado. Entre otras cosas, por la calidad de la coordinación que se estableció con los niveles subnacionales de gobierno, a la hora de responder a la población con políticas públicas (Couto *et al.*, 2022). En distintos países se pudo apreciar descontento por las decisiones centralizadas que no contemplaban las particularidades de cada territorio, en relación con el conjunto de medidas que se implementaron para frenar la expansión de este virus (Capano, 2021). En otros casos, en los que los gobiernos nacionales no reaccionaban ante esta pandemia, fueron las y los gobernadores y/o alcaldes quienes decidieron las medidas, anticipando actuaciones por falta de acción de los Estados nacionales (Casula, 2021; Huynh y Duong, 2022).

Respecto a lo anterior, aún no existen evidencias concluyentes, respecto de si una respuesta coordinada o articulada para enfrentar esta pandemia se relaciona con la forma jurídica del Estado o con otros factores. Por ello, es que este análisis espera hacer una contribución a partir de la revisión sistemática de la bibliografía, y establecer si la forma de Estado —unitaria, federal

1 Se entiende por *niveles subnacionales de gobierno* las municipalidades y ayuntamientos en el nivel local y gobiernos regionales, provinciales, departamentales para el nivel regional.

2 Para efectos de este artículo se entenderá por *sociedad civil* las organizaciones no gubernamentales, tales como sociedades científicas, organizaciones sociales y comunidad organizada en general.

o regional— tuvo relación o no con la capacidad de coordinar actores estatales y no estatales a nivel nacional y territorial para enfrentar la pandemia. Para dar respuesta a este objetivo se plantean dos preguntas orientadoras de la revisión sistemática: ¿cuáles son las principales características de la gobernanza para enfrentar el COVID-19 que se pueden identificar a partir de la revisión sistemática? y ¿se puede establecer alguna relación entre el tipo de gobernanza observado y la forma de Estado de los países?

Estas preguntas tienen la limitante de que no se trata de un trabajo empírico que contempló trabajo de campo, ni tampoco se revisaron fuentes primarias de cada gobierno al que hacen alusión los artículos revisados. Por lo tanto, las conclusiones no pretenden una generalización exhaustiva ni concluyente de los resultados, sino que aspiran a ser una aproximación preliminar a la relación entre forma de Estado y gobernanza para enfrentar la pandemia. De esta manera, a través del estudio analítico de la revisión sistemática se pretende arrojar luz a esta cuestión. Los artículos sometidos a revisión bibliográfica son de la disciplina de la ciencia política y la administración pública, revisados en dos bases de datos (Web of Science [WoS] y Dialnet), publicados entre 2020 (inicio de pandemia) y abril de 2022, y dan cuenta de la gestión gubernamental de la pandemia en países con formas de Estado diferentes.

1. Metodología, métodos y técnicas

Para responder al objetivo y preguntas de este artículo se utilizó la metodología de revisión sistemática (RS), basada en el modelo de declaración PRISMA³ (*Preferred Reporting Items for Systematic Reviews and Meta-analyses*) para estudios de metaanálisis y revisión sistemática. En este caso se realizó una revisión sistemática de artículos científicos centrados en los estudios sobre

3 El método PRISMA sirve para realizar una revisión sistemática y un metaanálisis de evidencia científica para presentar la información, ayuda a justificar la investigación y a explicar qué se hizo y qué evidencia se encontró (Pérez-Jorge *et al.*, 2021).

descentralización, gobernanza y COVID-19. El objetivo genérico es conocer, a través de la sistematización de la búsqueda de fuentes y análisis, el estado de la investigación en relación con estos tópicos.

Esta búsqueda se llevó a cabo en dos bases de datos: WoS, que recoge los artículos en inglés más importantes en el ámbito de las ciencias políticas y sociales; y Dialnet, repositorio de los estudios científicos más destacados en español.

Esta RS ha permitido realizar una revisión de aspectos cuantitativos y cualitativos de artículos relacionados con la descentralización y la gobernanza, lo que ha permitido conocer y aproximarse a los modelos y las políticas desarrolladas por los diferentes países ante un fenómeno global común. Por esto, se han revisado las acciones gubernamentales ante el COVID-19 que incluyeron estudios sobre acciones y estrategias de coordinación centralizada o descentralizada, y gobernanza entre actores gubernamentales o no gubernamentales. No se consideraron aquéllos que hablaran de descentralización o gobernanza en forma genérica o no relacionada, y/o que no recogieran acciones o medidas políticas relativas al gobierno y establecidas ante esta pandemia.

Los artículos sobre gobernanza y descentralización debían enfocarse o aportar información sobre las acciones gubernamentales, independientemente de la forma de Estado y del tipo de país. Por ello, al inicio de este análisis se establecieron una serie de criterios para la inclusión y exclusión de documentos (ver tabla 1).

Tabla 1

Criterios de inclusión y exclusión

Inclusión	Exclusión
Estudios en español e inglés	Otros idiomas que no sean inglés o español

Continúa...

Inclusión	Exclusión
Documentos escritos en los últimos dos años	Artículos escritos antes de dos años
Documentos cuyo foco sea la descentralización y la gobernanza multinivel y el COVID-19	Artículos sobre COVID-19 cuyo foco sean otros temas
Artículos o documentos de investigación	Artículos de reflexión
Artículos de acceso abierto	Artículos que no sean abiertos

La búsqueda en las bases de datos tuvo una duración aproximada de cuatro semanas, comenzando el 24 de marzo de 2022 y finalizando el 24 de abril del mismo año. Se utilizaron las siguientes palabras para buscar en las bases de datos indicadas: *decentralization*; *governance multilevel*, COVID-19, *coronavirus pandemia*. La búsqueda se limitó a los artículos de investigación en inglés en WoS y en español en Dialnet.

La estrategia de investigación se restringió al intervalo de los años de la pandemia. Esto es así, porque los estudios y artículos científicos sobre descentralización, gobernanza y COVID-19 comienzan a aparecer a finales del año 2020 por la naturaleza de la relación y la problemática estudiada. Los booleanos fueron relacionados por los conectores AND y OR, resultando así la siguiente combinación: *decentralization AND governance multilevel and COVID-19 OR coronavirus pandemic*. Para la búsqueda en español se utilizó la combinación: descentralización AND gobernanza multinivel y COVID-19 OR pandemia por coronavirus.

El resultado de la búsqueda inicial arrojó 50 artículos, incluidas tesis, capítulos de libros y libros. Tras una primera lectura de los títulos se eliminaron siete documentos duplicados. Luego, se aplicaron los criterios de inclusión, descartando 13 documentos que no los cumplían. Después, fue necesario leer los títulos y resúmenes de todos los documentos. Tras una lectura completa se eliminaron siete documentos adicionales, quedando finalmente 23 artículos. Con base en esos 23 artículos se presentan los resultados sobre las siguientes variables: escala territorial del estudio;

forma de Estado donde se realizó el estudio; coordinación entre niveles de gobierno y con otros actores.

2. Entender las formas de Estado y gobernanza

2.1. Forma jurídica de Estado

Tradicionalmente, en la literatura de la ciencia política y el derecho comparado se distinguen tres tipos de formas de Estado: el unitario, el federal y el regional (Álvarez, 2022). El *régimen unitario* se puede definir como aquel en donde existe un único impulsor político o un único centro nacional organizador de la vida política, económica y social de la nación, lo que implica que la decisión respecto de los asuntos públicos está concentrada (Mejía, 2002; Robledo, 2019).

Los gobiernos subnacionales se transforman en implementadores de políticas públicas diseñadas en el centro político, desde una racionalidad homogeneizadora que responde a objetivos, fundamentalmente nacionales (Montecinos, 2005; Mejía 2002). En los Estados unitarios, la autonomía sobre las decisiones de los gobiernos subnacionales es limitada y, generalmente, se fortalece mediante un proceso de descentralización de funciones, más que de políticas o autonomía territorial. Salvo en los casos en que la propia Constitución reconozca aspectos asociados a la autonomía territorial en el marco del propio Estado unitario, como en el caso de Colombia o Italia (Montecinos, 2022; Soto, 2020).

Esta condición no significa que los Estados unitarios sean menos descentralizados que los Estados federados, ya que existen Estados unitarios que han avanzado considerablemente en materia de descentralización política, fiscal y administrativa; tal es el caso de Colombia en la década de los noventa (Montecinos, 2022; Soto, 2020). Debido a su tradición regional, en los años ochenta se comenzó a impulsar una serie de reformas descentralizadoras

que culminaron con la transferencia de competencias de carácter administrativo, fiscal y políticas a los gobiernos regionales (Willis *et al.*, 1999).

El *régimen federal*, por su parte, es la conformación de entidades territoriales que gozan de autonomía política, fiscal y administrativa, y comparten poderes con el centro político o nacional; a su vez existen múltiples impulsores de poder político, legislativo y judicial. Para comprender este tipo de estructura y la distribución territorial del poder, se hace necesario distinguir algunos conceptos subyacentes a este régimen, tales como el federalismo, los sistemas políticos federales y la federación, que pueden ayudar a entender la esencia de dicho régimen (Fossas, 2002; Watts, 2003; Loughlin *et al.*, 2013).

El federalismo pretende lograr la integración junto a la libertad política, combinando el gobierno compartido con la autonomía. Por su parte, los sistemas políticos federales se refieren a aquellos diseños institucionales que garantizan lo planteado en la idea del federalismo (Fossas, 2002). Estos diseños pueden estar relacionados con confederaciones (uniones, ligas o federaciones). La federación hace alusión al sistema político implementado por primera vez en Filadelfia, en 1787, por los fundadores de Estados Unidos, este sistema establece la unidad mientras preserva la diversidad territorial, integrando a las unidades políticas, previamente independientes, en una nueva unidad nacional (Beramendi y Máiz, 2003).

Por último, se encuentra el *Estado regional*, concepto acuñado en la literatura de la ciencia política y el derecho, comparado por autores clásicos como Ambrosini (1933) y Badía (1963 y 1977). Se entiende generalmente como una forma de organización de Estado intermedia entre el Estado unitario y el federal. Esta forma de Estado implica la concentración de las funciones ejecutiva, legislativa y judicial en órganos de gobierno centrales (Soto, 2020). De esta manera, cada unidad territorial comparte funciones con el ejecutivo central, pero también decide, dentro del ámbito de su competencia, aspectos de alta relevancia, alcanzando incluso una constitución propia o que cuente con capacidad legislativa sobre determinados asuntos (Ambrosini, 1933 y Badía, 1963 y 1977).

Un Estado regional, entonces, implica un modelo que compatibiliza las ideas de unidad e integridad del país y de autonomía territorial. Esto se establece para todas las regiones en las que rige la misma constitución, a la vez que se otorga autonomía a las regiones descentralizando el poder en materia política, tributario-económica, administrativa, en ocasiones jurídica, legislativa y reglamentaria (Álvarez, 2022; Montecinos, 2022; Soto, 2020).

De acuerdo con diversos autores, tales como Watts (2003), Loughlin *et al.*, (2013), Lijphart (2012), Soto (2006), Álvarez (2022), Cameron (2021), se puede estimar que a nivel global existen 28 países federales y 119 repúblicas unitarias, a éstas hay que agregar 35 países con monarquías constitucionales unitarias. Dentro de los países unitarios, y como Estado regional, se reconoce a Italia, España, Colombia, en algunos casos Portugal y Francia. En los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OECD, por sus siglas en inglés) encontramos ocho países federales y 30 países unitarios (incluidos los llamados Estados regionales).

2.2. Concepto y enfoque de gobernanza

De acuerdo con Aguilar (2008), el concepto de *gobernanza* comenzó a usarse a partir de los noventa con el propósito de denotar las nuevas prácticas del gobierno que incorporaba las acciones de actores privados y sociales a sus actividades de provisión de políticas públicas. Se diferencia del acto de *gobernar*, pues éste es el proceso que conduce el complejo institucional del Estado en el seno de la sociedad civil. En cambio, el término *gobernanza* es más que la acción exclusiva o unilateral del gobierno, es decir, suma a otros actores para su ejecución (Báez, 2023, p. 131). Kooiman (1993) la define como “la creación de una estructura o de un orden que no puede ser impuesto exactamente, sino que es el resultado de la interacción entre una multiplicidad de actores que participan del acto de gobernar y que son mutuamente influenciados” (citados en Blanco y Gomá, 2003, p. 17). Y está constituida por normas que ordenan la interacción en el marco de redes de

actores públicos, privados y sociales interdependientes, en pro del interés general en entornos complejos y dinámicos.

La gobernanza, entonces, se asocia a una “mayor implicación de actores no gubernamentales en el diseño e implementación de las políticas públicas” (Cerrillo i Martínez, 2005, p. 9). Apertura que en parte se produce por la erosión de las capacidades del Estado para diseñar e implementar sus iniciativas como consecuencia de grandes tendencias de cambios en las sociedades contemporáneas, como la globalización o la aparición de nuevos actores supranacionales (Andrews y Goldsmith, 2011). Para una mejor comprensión de los problemas en el marco de sociedades complejas, la gobernanza sostiene que la discusión sobre los asuntos públicos debe darse en espacios deliberativos con múltiples actores, para ampliar el conocimiento disponible sobre cuestiones sociales altamente complejas. Con ello, se espera reducir la incertidumbre respecto a las consecuencias de la decisión unilateral en una comunidad, por ejemplo, sobre la distribución de los beneficios y los riesgos que se pueden derivar de la implementación de una determinada política pública (Blanco y Gomá, 2003).

En esta discusión general sobre la gobernanza existe una aproximación cuyo foco de interés son las dinámicas de articulación que suceden a escala territorial o subnacional entre niveles de gobierno y entre éstos y las organizaciones de la sociedad civil. Se entiende como un espacio potencial de profundización democrática a partir de dos vectores clave como la participación de actores no gubernamentales y la articulación multinivel como componentes esenciales de la gobernanza (Blanco y Gomá, 2003; Montecinos *et al.*, 2019; Delamaza y Thayer 2016; Delamaza *et al.*, 2011). De este modo, los niveles de gobierno a escala nacional y regional no son únicamente una expresión institucional, sino también una realidad relacional que involucra a otros actores en la gestión o provisión de políticas públicas (Bustos-Gallardo *et al.*, 2019; Brugué *et al.*, 2005; Pinillos y Signorelli, 2014; Dasí, 2008).

Marks y Hooghe (2000 y 2004) enfatizan que la gobernanza debe operar en múltiples escalas territoriales, a fin de poder captar las variaciones de las externalidades que surgen de la

aplicación de políticas en el territorio. Así, para internalizar las externalidades plantean que la gobernanza debe ser *multinivel* (Hooghe y Marks, 2004) y proponen dos tipologías (tipo 1 y 2) a fin de facilitar el análisis empírico (Ares, 2010; Calderón Maya *et al.*, 2018).

La gobernanza tipo 1 se refiere a las jurisdicciones donde se eligen representantes, y se relaciona con las jerarquías formales entre los niveles de gobierno, sus procesos de descentralización, distribución de competencias e instituciones; posee mayor estabilidad y su normativa, generalmente, aumenta los niveles de rigidez.

La gobernanza tipo 2 es más flexible y sus procesos tienden a ser estratégicos para resolver con mayor efectividad los asuntos públicos que se presentan a raíz de la articulación de actores territoriales. Según Ares (2010), Hooghe y Marks (2003) y Calderón Maya *et al.* (2018) existe una complementariedad entre ambas tipologías, ya que mientras la primera enfatiza la coordinación de las divisiones territoriales, la segunda destaca la articulación y la coordinación de actores para la resolución de problemas estratégicos y la obtención de resultados.

La gobernanza multinivel, entonces, se configura como un sistema en el que los gobiernos nacionales comparten con el resto de los niveles territoriales de gobierno decisiones y definiciones de políticas sobre agendas de temáticas amplias. En este contexto, la articulación de una red de multinivel es una cuestión de carácter político, donde existe deliberación pública, enfrentamiento de conflictos, negociación y aprendizaje. Ares (2010) añade que la dispersión de la gobernanza entre múltiples jurisdicciones es más eficiente y normativamente superior al monopolio del Estado central.

A diferencia de la dimensión multinivel, la dimensión horizontal de la gobernanza se caracteriza por superar las características de un sector público que actúa desde la autosuficiencia y el centralismo, sin necesidad aparente de coordinarse con otros actores sociales y territoriales para la solución de problemas (Dasí, 2008). Las redes horizontales de gobernanza pueden variar de acuerdo con el número de actores que la conforman y la intensidad de sus interacciones, las relaciones internas de poder, las capacidades institucionales y los recursos con los que cuenta para alcanzar

sus objetivos, o incidir sobre el logro de un objetivo en particular (Blanco y Gomá, 2003).

En síntesis, la gobernanza nos plantea un doble desafío. Un desafío horizontal de coordinación de actores a escala territorial y un desafío multinivel que se refiere a la coordinación de los distintos niveles de gobierno. De hecho, Hooghe y Marks (1996) hablan también de una *gobernanza policéntrica*, y la definen como una organización de poder inestable, heterogénea en el plano territorial y no jerarquizada, que muchas veces resulta ser la interacción de los niveles de gobierno con los actores territoriales en un mismo espacio geográfico. Se habla entonces de gobernanza para referirse a la interacción entre el sector público, el privado y la sociedad civil en la organización de algún asunto de interés colectivo como una nueva forma de organización social e interacción política.

3. Resultados de la revisión

Como ya se mencionó anteriormente, con base en los 23 artículos seleccionados, los resultados se presentan sobre las siguientes dimensiones de análisis: escala territorial del estudio; forma del Estado donde se realizó el estudio; tipo coordinación entre niveles de gobierno y con otros actores.

3.1. Escala territorial de los estudios

Tal como se observa en la tabla 2, del total de artículos revisados (N = 23), 14 (N = 14) se centraron en analizar la gestión gubernamental del COVID-19 a nivel de países. Cuatro artículos analizaron la gestión del COVID-19 a nivel de regiones, departamentos o provincias (según fuera la denominación del segundo nivel de gobierno que usa cada país). Por su parte, tres artículos no hacían referencia a casos específicos, sino a conceptos supranacionales, como Europa, o simplemente comparaban países de distintos continentes. Un estudio comparó dos ciudades de distintos países y otro estudio no hizo referencia territorial en su descripción.

Tabla 2

Escalas territoriales

Escala	Global/ mundial	Continente	País	Región	Ciudades	No indica
Número de artículos	2	1	14	4	1	1

En cuanto a la ubicación geográfica de los casos analizados, se puede señalar que, del total artículos, 10 se centraron en países o regiones del continente asiático (Indonesia, China, Vietnam, entre otros) (N = 10). Un total de 6 estudios se centraron en Europa (Italia, España, entre otros) (N = 6). Adicionalmente, se identificaron 5 estudios de regiones de América del Norte y Sur (N = 5), finalmente se encontraron 2 estudios de regiones de África (N = 2).

3.2. Forma jurídica de Estado

Para presentar los resultados en esta dimensión se agruparon los estudios en las tres formas de Estado, más una cuarta categoría referida a *Otras* formas (las que no se refieren en específico a ninguna).

Tal como se aprecia en la tabla 3, se encontraron nueve artículos cuya forma de Estado es unitaria. Esta mayoría no debería resultar extraña, dado que proporcionalmente los países con forma jurídica de Estado unitario son mayoritarios en el mundo.

Tabla 3

Forma jurídica de Estado

Forma de Estado	Unitario	Regional	Federal	Otra forma
Número de artículos	9	5	4	5

Se registraron cinco artículos sobre países que, por su singular política territorial se pueden considerar Estados regionales (Colombia, España, Italia). Pese a que la clasificación política de los mismos pueda haber sido considerada hasta el momento como de Estado unitario, la idiosincrasia, la organización por regiones y las comunidades de éstos nos ha llevado a considerarlos como regionales.

Se identificaron cuatro artículos centrados en las políticas de COVID-19 en países federales. En la categoría *Otra forma* se registraron cinco artículos. En ésta entran aquéllos que no especificaron un país en particular, sino que hacían alusión, por ejemplo, a un continente (que evidentemente involucra a muchos países con distinta forma de Estado). La metodología utilizada que se detectó en la mayoría de los artículos fue el estudio de caso y el estudio comparado nacional y subnacional.

3.3. Coordinación entre niveles de gobierno y otros actores

Para una mejor exposición se presentan los resultados en cuatro categorías de coordinación, las cuales son:

- a) Coordinación óptima del nivel central con niveles subnacionales de gobierno
- b) Coordinación deficiente del nivel central con niveles subnacionales de gobierno
- c) Coordinación óptima del nivel central con niveles subnacionales de gobierno y otros actores
- d) Coordinación deficiente del nivel central con niveles subnacionales de gobierno y otros actores

En la tabla 4 se muestra la síntesis de los artículos relacionados con las cuatro categorías de coordinación (gobernanza) en relación con la forma jurídica de Estado.

Tabla 4

Categorías de gobernanza

Forma de Estado/ Tipo de relación	Coordinación óptima con niveles subnacionales	Coordinación deficiente con niveles subnacionales	
Estado federal	Culebro (2021) Weng <i>et al.</i> (2020)	Rivero (2020)	
Estado unitario	Weng <i>et al.</i> (2020)	Lele (2021) Ochieng'-Springer (2022) Asmorowati, Schubert y Ningrum (2020) Cabana <i>et al.</i> (2021)	
Estado regional	Bello-Gómez y Sanabria (2021) Casula y Pazos-Vidal (2021)	Royo (2020) Marianna y Giancotti (2021) Casula y Pazos-Vidal (2021)	
Otra forma	Lago-Peñas <i>et al.</i> (2022)	Lago-Peñas <i>et al.</i> (2022)	

Fuente: Elaboración propia.

	Coordinación óptima con niveles subnacionales y otros actores	Coordinación deficiente con niveles subnacionales y otros actores
	Dutta y Fischer (2021) Gaskell y Stoker (2020)	
	He, Alex <i>et al.</i> (2020) Ha, B. T. T. <i>et al.</i> (2021) Tatchalerm y Ora-orn (2021)	Yang, K. (2020) Tatchalerm y Ora-orn (2021)
		Capano y Lippi (2021)
	Yang, B. <i>et al.</i> (2021)	López (2021) Pastor (2020) Dani y Menéndez (2020)

A. COORDINACIÓN ÓPTIMA ENTRE NIVEL CENTRAL Y NIVELES SUBNACIONALES DE GOBIERNO

En esta categoría se pudieron identificar cinco artículos que dieron cuenta de una adecuada coordinación entre los distintos niveles subnacionales de gobierno, y que se expresó en las tres formas jurídicas de Estado. Por ejemplo, en México (país federal), el centralismo permitió al gobierno federal operar una estrategia que fue adoptada por los gobiernos subnacionales, lo cual sucedió a través de una coordinación por una jerarquía vertical que logró buenos objetivos (Culebro *et al.*, 2021, p. 110). La coordinación entre los distintos niveles de gobierno demostró que no depende de afinidades políticas, sino de la necesidad de mejorar los instrumentos de colaboración existentes. Por otro lado, Bello y Sanabria (2021), analizando el caso de Colombia (Estado regional), indican que el gobierno nacional reconoció la necesidad de colaborar con los gobiernos subnacionales para asegurar la eficacia de las políticas públicas y la convergencia de objetivos para enfrentar la pandemia. Una comparación entre las ciudades más grandes del país puso de manifiesto la importancia, no sólo de la coordinación gubernamental multinivel, sino también de un entorno de gobernanza local integrador con capacidad institucional local.

A diferencia del caso mexicano y colombiano, en las experiencias de Los Ángeles, California (estado de un país federal) y Shanghái (ciudad de un país unitario), las prácticas *eficaces* de coordinación fueron mucho más sensibles al contexto, deduciéndose que algunas estrategias de cooperación sólo funcionan en entornos culturales, económicos, políticos e históricos, específicos. Para el caso de China, ésta adoptó un enfoque muy concentrado y centrado en el gobierno, y se inmiscuyó considerablemente hasta en la privacidad de las personas. Mientras que, en el caso de Los Ángeles, los funcionarios locales tuvieron que confiar en que las y los ciudadanos colaborarían, y que la educación pública y el sentido del deber cívico en la lucha contra la pandemia sería crucial para alcanzar la cooperación y la coordinación, no sólo institucional sino también comunitaria. Estas experiencias demuestran que lo que es una *mejor* estrategia para un lugar, puede ser una pesadilla en otro contexto social y político (Weng *et al.*, 2020).

De la misma manera, los contextos y las trayectorias institucionales previas, pero proclives a la colaboración, pueden resultar determinantes para una adecuada gobernanza colaborativa. El estudio comparado desarrollado por Casula y Pazos-Vidal (2021), tanto en Italia (Estado regional) como en España (Estado regional autonómico), demuestra que cuando existe una tradición de dinámica multinivel comparativamente más consensuada y de una tradición de democracia multipartidista, se facilita la colaboración, como sucedió en algunas regiones de Italia, que se mostró desde un inicio más integrada que la española. De acuerdo con este estudio, la lenta reacción de España, fundada en su insuficiente coordinación y su lento proceso de toma de decisiones, se debió a una cultura política aún más competitiva y a unas estructuras y trayectorias de cooperación más débiles en comparación con la de Italia.

A similares conclusiones llegan Lago-Peñas *et al.* (2022) en un extenso estudio de 113 países, en el cual indican que la pandemia ha demostrado que la principal lección es que se exige la coordinación de políticas en todos los niveles de gobierno, pero también con actores políticos relacionados con la acción gubernamental, como los partidos políticos. En concreto, demuestran que democracias o autocracias en sí mismas no representaron una cuestión crucial para afrontar con éxito la pandemia, como si lo fue la estructura decisional de los partidos políticos que estaban en el gobierno. En países con partidos políticos centralizados hubo una mejor coordinación a nivel nacional y se obtuvieron resultados significativamente mejores que aquéllos con partidos políticos descentralizados.

B. COORDINACIÓN DEFICIENTE ENTRE NIVEL CENTRAL DE GOBIERNO Y NIVELES SUBNACIONALES

En esta dimensión de análisis se encontró la mayoría de los artículos (siete) y resultados referentes a la razón de coordinaciones deficientes entre los niveles de gobierno. Una de las principales razones se debe a que las autoridades de nivel central analizaron la situación sin tener presentes las peculiaridades propias de cada uno de los lugares y comunidades autonómicas, es decir,

sin considerar el contexto local. Estos aspectos son relevantes para anticiparse con decisiones acertadas, pero no fueron considerados por el poder central que no reconoció el papel clave de los gobiernos autonómicos y locales en el caso español (Rivero, 2020).

Otro elemento relevante fue la disparidad en las capacidades de los gobiernos locales para hacer frente a la pandemia y para coordinarse con niveles superiores de gobierno. Ochieng-Springer (2022), en el caso de Kenia (Estado unitario), indican que la deficiente coordinación de las intervenciones nacionales se debió a la desigualdad de las capacidades entre condados, a pesar de la descentralización y la reubicación legal de las responsabilidades entre distintos niveles de gobierno. Es decir, en un país altamente descentralizado, donde estaban claramente delimitadas las responsabilidades y los espacios de coordinación, no existían las capacidades en algunos condados para llevarlo adelante.

No cabe duda de que las debilidades institucionales, ya sea a nivel general o en los niveles subnacionales, obstaculizaron la coordinación entre niveles de gobierno, que no lograron tender un puente entre las instituciones nacionales y locales. En el caso de Perú, las instituciones rurales, aunque diferenciadas según el contexto y las características de la comunidad, producto de debilidades institucionales, se inclinaron sistemáticamente por un modo de funcionamiento informal e improvisado, perjudicando la gestión gubernamental de la pandemia (Cabana *et al.*, 2021). A similares conclusiones llegaron Marianna y Giancotti (2021), pero para el caso de Italia, quienes analizando el sistema de salud primario concluyen que la pandemia puso de manifiesto la falta de preparación de todos los sistemas de salud para hacerle frente. La primera oleada de la pandemia pareció indicar que la capacidad del sistema de salud es una variable determinante para garantizar una respuesta eficaz del sistema de la atención primaria y poner en marcha iniciativas de salud preventiva, además del sistema de vigilancia.

Otro factor relevante a considerar en esta dimensión se relaciona con los conflictos entre los niveles nacionales y locales de gobierno. Lele (2021), en el caso de Indonesia, indica que existió una tensión nacional-subnacional que comprometió la respuesta

efectiva en el periodo inicial de la crisis. Esta tensión se debió al gran retraso de la respuesta del gobierno nacional en el periodo inicial, lo que llevó a los gobiernos subnacionales a responder de forma conflictiva y desigual. En algunos casos, a raíz de la voluntad y el liderazgo personal de personeros locales, se hizo frente a esta situación conflictiva, al respecto, Asmorowati y Ningrum (2020) agregan que pueden lograrse resultados positivos, producto de la voluntad de los individuos para negociar, cooperar y navegar entre las grietas de las políticas mal construidas, los sistemas ineficientes o los problemas de recursos. La descentralización, la autonomía local y las nociones de capacidad política deben considerar la voluntad de los trabajadores de la salud o de las instituciones públicas subnacionales para sacar adelante la tarea. En el caso de España, y a diferencia de lo sucedido en otros países como Portugal, Alemania, Italia, Francia o los Países Bajos, donde la pandemia unió a los principales partidos y redujo el nivel de confrontación política, la polarización y la falta de cooperación entre el gobierno y el principal partido de la oposición, hicieron que la respuesta a la crisis fuera aún más difícil de gestionar (Royo, 2020).

C. COORDINACIÓN ÓPTIMA CON NIVELES SUBNACIONALES Y OTROS ACTORES

Tal como se indicó en el marco teórico, la gobernanza también contempla la articulación de actores, no solamente institucionales en la gestión de lo gubernamental; por ello, es que en la revisión sistemática de la bibliografía se identificaron aquellos artículos que pusieran énfasis en este aspecto. En esta dirección el trabajo de Dutta y Fischer (2021) sobre la India demuestra lo importante que fue haber coordinado las respuestas para enfrentar al COVID-19 entre gobiernos electos de las aldeas y otros grupos estatales y de la sociedad civil. Ya que a través de este tipo de gobernanza (multinivel y multiactoral) se logró mayor colaboración, siempre bajo la conducción de las autoridades administrativas del nivel central, que son las que mandan en última instancia. Misma situación se puede identificar en las experiencias de Reino Unido (RU) y Suiza. Mientras que en el primero la respuesta a la crisis

fue diversa en las distintas regiones, en Suiza la comunicación y el acuerdo entre todos los niveles de gobierno fue sólido desde el principio, basado en el aprendizaje mutuo y la integración de múltiples actores, no sólo estatales (Gaskell y Stoker, 2020).

En esta dimensión, el tipo de régimen fue determinante para la colaboración de actores no estatales, ya sea en contextos verticales, burocráticos, centralizados o más descentralizados. Por ejemplo, para el caso de Vietnam (país unitario) la respuesta coordinada del gobierno hacia el COVID-19 se reprodujo en todas las provincias y en los niveles locales, así como en todas las organizaciones públicas y privadas (Ha, B. T. T. *et al.*, 2021). Las comunidades locales llevaron a cabo diferentes actividades con todos los actores, pero fue determinante la disponibilidad de recursos, la capacidad institucional, la comunicación transparente y continua, así como el sentimiento de confianza en la legitimidad del gobierno. Una situación similar se pudo observar en Kenia y Tailandia, ambos países unitarios, pero con entornos institucionales distintos (uno descentralizado y otro centralizado). El sistema de salud descentralizado de Kenia impulsó la tradición de agente ciudadano que les permitió responder rápidamente a la pandemia y ampliar su papel más allá del control de la enfermedad incorporando a la comunidad. Por el contrario, el sistema centralizado de Tailandia condujo a una mentalidad de agente estatal, lo que puso de relieve la cadena de mando gubernamental; si éste consideraba incorporar a otros actores se hacía, si no se contemplaba no ocurría (Tatchalerm y Ora-orn, 2021).

Para el caso de China, He, A. J. *et al.* (2020) destacan a nivel estratégico la capacidad de movilización del partido-Estado, lo que permitió actuar con rapidez. El caso chino ilustra que el liderazgo centralizado y la fuerte movilización burocrática, compatibles con el estilo político propio de este país, demostraron —en la etapa analizada en este trabajo— un poco más de eficacia en la contención de la pandemia. La experiencia de Asia Oriental destacó la importancia central de una ciudadanía vigilante y obediente, que es receptiva a las políticas coercitivas de aceptación. Las acciones conjuntas de las organizaciones sociales se han visto con frecuencia y se han optimizado continuamente desde el estallido del COVID-19, destacando entre las organizaciones sociales algunos

mecanismos flexibles, descentralizados, y otras formas típicas de colaboración, que demuestran que en los niveles subnacionales de gobierno existe un grado alto de iniciativas de colaboración entre ellas (Yang, B. *et al.*, 2021).

D. COORDINACIÓN DEFICIENTE CON NIVELES SUBNACIONALES Y OTROS ACTORES

Como se ha señalado, la respuesta a la pandemia fue distinta entre países y también al interior de ellos. En el estudio sobre tres regiones de Italia, la respuesta inicial de Lombardía mostró un estilo muy ineficaz para coordinar el complejo y abarrotado sistema de asesoramiento designado para la ocasión. Por su parte, en el periodo analizado por este estudio, las regiones del Véneto y Emilia-Romaña mostraron una gran capacidad de organización política, ya que ambas fueron capaces de mantener una alta legitimidad en la política y muy eficaces a la hora de implicar a la comunidad regional y otras partes interesadas, como en el caso de la participación de empresas privadas. En cambio, las actuaciones de Lombardía se caracterizaron por una persistente oposición política interna y por una clara dificultad al involucrar a otras partes interesadas de forma adecuada (Capano y Lippi, 2021).

En esta misma dirección, López (2021) señala la necesidad de coordinarse para enfrentar la pandemia, no sólo entre niveles de gobierno sino con otros actores, y afirma que no se contó ni con los instrumentos ni con los mecanismos de gobernanza europea y mundial que posibilitaran una acción colectiva supranacional, capaz de sustentar un ejercicio de la autoridad sanitaria más allá de los ámbitos puramente nacionales. La pandemia ha dejado muy claro que el gobierno, sin otros actores, no resulta eficaz en su actuación y que el virus se despliega con mayor facilidad.

Yang K. (2020), a partir del análisis del caso de China, sostiene que es necesario evitar que la gobernanza de la pandemia sea separada de la gobernanza pública, ya que exige realizar esfuerzos para mejorar la capacidad, tanto de los funcionarios públicos como de las y los ciudadanos, y debe existir un equilibrio entre la coordinación centralizada y las respuestas descentralizadas. Es importante, sobre todo pensando en el futuro, reforzar la

necesidad de colaboración de las empresas y las organizaciones sin ánimo de lucro en las respuestas a la pandemia, en un marco normativo adecuado para garantizar los límites y las autonomías de los integrantes de la gobernanza.

En síntesis, la irrupción de esta pandemia ha provocado un encadenamiento de crisis entrecruzadas en distintos ámbitos con un alcance global, lo cual sin duda requiere recuperar el papel del Estado en la respuesta a los desafíos más inmediatos en el plano sanitario, económico y social, en un contexto de crisis. No obstante, se requiere de articulación y cooperación de más actores; el desafío es la coordinación nacional, subnacional y supranacional (Pastor, 2020; Dani y Menéndez, 2020).

Conclusiones

La pandemia del COVID-19 se ha convertido en uno de los ejemplos más relevantes de externalidades negativas en comunidades locales, países y continentes, que exige de coordinación de políticas, sociedades y gobiernos en todos los niveles. Los resultados de esta revisión han mostrado que la capacidad de gobernanza y articulación entre niveles de gobierno y de éstos con actores no gubernamentales no se relaciona con la forma de Estado; es decir, independientemente de si se trata de un Estado federal, unitario o regional, se encontraron casos de coordinación y de descoordinación en distintos países.

El estudio también arroja que las respuestas positivas para enfrentar al COVID-19 no tuvieron relación con la forma de Estado, sino que con factores tales como: 1) mecanismos de coordinación de niveles de gobierno; 2) Recursos fiscales y humanos; y 3) capacidades institucionales de los gobiernos, que se encuentran presentes o ausentes, independientemente de la forma de Estado de un país. De acuerdo con esto, los factores que determinan la calidad de la gobernanza para enfrentar la pandemia son independientes de la forma de Estado, y se pueden agrupar en mecanismos de coordinación, recursos y capacidades institucionales.

1. En cuanto a los *mecanismos de coordinación*, se puede señalar que en la medida que existan instrumentos formales que aseguren la coordinación de actores gubernamentales y no gubernamentales, precisando las funciones y las tareas asignadas a cada uno, se facilita la gobernanza. Con ello, se asegura que la coordinación entre los distintos niveles de gobierno no dependa tanto de afinidades políticas entre gobernantes de diferentes niveles, sino de la necesidad de mejorar y activar los instrumentos de colaboración cuando requieran ser utilizados. Un resultado relevante que muestran los estudios es que lo que es *mejor* en un lugar puede ser una pesadilla en otro contexto social y político. Por lo tanto, los mecanismos de coordinación deben responder a las realidades culturales, institucionales y políticas de cada país. Es así como en algunos casos, la coordinación se facilitó por la descentralización del Estado, pero en otros, por su centralismo, o por la actuación centralizada de los partidos políticos. La clave fue que existían acuerdos de colaboración o mecanismos que se activaron para enfrentar el COVID-19, donde se hacía imprescindible una clara división de competencias y funciones entre los actores y una aplicación coherente de las mismas.

2. Un segundo factor determinante fueron los *recursos financieros y humanos* que disponían los gobiernos nacionales y subnacionales para la implementación de una adecuada gobernanza. Las comunidades locales y gobiernos subnacionales impulsaron diferentes actividades, pero las más efectivas resultaron ser aquéllas que contaban con recursos financieros y humanos para su implementación. La falta de recursos humanos en algunos gobiernos regionales y locales hizo que sus acciones estuvieran determinadas más por la voluntad y la informalidad que por una actuación institucional coordinada entre niveles de gobierno. Se pudo observar que en un mismo país los resultados fueron diferentes, precisamente por la disponibilidad o falta de recursos a escala subnacional, donde la descentralización tenía expresiones distintas dependiendo de los recursos con los que contaba cada gobierno regional. De esta situación se desprendió la urgente necesidad de reducir las desigualdades de recursos entre regiones, sobre todo, para enfrentar procesos de alta complejidad como la pandemia.

3. Un tercer factor está constituido por las *capacidades institucionales con las que cuentan los países en sus distintos niveles de gobierno*. Éstas se refieren específicamente a la comunicación transparente y continua de la crisis, a la confianza de la sociedad en el gobierno y a la preparación técnica del personal nacional y de gobiernos subnacionales. La falta de preparación de algunos países reflejó los problemas de gobernanza de los sistemas sanitarios, así como los persistentes problemas de calidad y fiabilidad de los datos, que en algunos casos llegaron a ser determinantes para no actuar sobre la base de la colaboración. Muchos países que contaban con científicos y centros de investigación no lograron una adecuada coordinación con los gobiernos, esto se debió a que sus canales de transmisión con los procesos de toma de decisiones globales y las cadenas de suministro no fueron del todo expeditos. Asimismo, los déficits de confianza y legitimidad del gobierno en sus distintos niveles afectaron la participación de actores no gubernamentales en la gestión para enfrentar la pandemia.

Por último, en materia de agenda de investigación futura, se debe poner atención en los aspectos que se exponen a continuación. Por un lado, seguir analizando los artículos sobre esta materia, pero que fueron publicados después de abril de 2022 (fecha de corte del análisis de la revisión sistemática de este capítulo), para examinar si existen similitudes o variaciones con los estudios de esta primera etapa, o se marcan algunos énfasis o tendencias diferentes a los resultados arrojados. Por otra parte, poner atención en aquellos factores condicionantes de una buena gobernanza entre niveles de gobierno y entre éstos y otros actores no gubernamentales para avanzar en la formulación de mejores políticas públicas, nacionales, regionales o internacionales, que permitan enfrentar de mejor forma casos similares. Asimismo, será importante estudiar de qué manera los países modifican sus estructuras de relaciones institucionales entre niveles de gobierno y se formalizan espacios para enfrentar complejas crisis, como la pandemia. Otro de los elementos que deben abordarse mediante investigación es el estudio a profundidad de la naturaleza de las disparidades observadas en las formas de coordinación, las cuales se evidenciaron al interior de un mismo país y entre países distintos.

Bibliografía

- Asmorowati, S., Schubert, V. y Ningrum, A. P. (2020). Policy capacity, local autonomy, and human agency: Tensions in the intergovernmental coordination in Indonesia's social welfare response amid the COVID-19 pandemic. *Journal of Asian Public Policy*, 15(2), 213-227. [10.1080/17516234.2020.1869142](https://doi.org/10.1080/17516234.2020.1869142)
- Bello-Gomez, R. y Sanabria-Pulido, P. (2021). The costs and benefits of duality: Colombia's decentralization and the response to the COVID-19 pandemic. *Revista de Administração Pública*, 55(1), 165-179. <https://doi.org/10.1590/0034-761220200567>
- Cabana, Y. D. C., Malone, A., Zeballos, E. Z., Huaranca, N. O. H., Tinta, M. T., Beltrán, S. A. G., Arosquipa, A. A. y Pinedo, D. (2021). Pandemic response in rural Peru: Multi-scale institutional analysis of the COVID-19 crisis. *Applied Geography*, 134.
- Capano, G. y Lippi, A. (2021). Decentralization, policy capacities, and varieties of first health response to the COVID-19 outbreak: Evidence from three regions in Italy. *Journal of European Public Policy*, 28(8), 1197-1218. [10.1080/13501763.2021.1942156](https://doi.org/10.1080/13501763.2021.1942156)
- Casula, M. y Pazos-Vidal, S. (2021). Assessing the multi-level government response to the COVID-19 crisis: Italy and Spain compared. *International Journal of Public Administration*, 44(11-12), 994-1005. [10.1080/01900692.2021.1915330](https://doi.org/10.1080/01900692.2021.1915330)
- Culebro, J. E., Méndez, B. y Cruz, P. (2021). Coordinación y gestión de crisis. El caso del gobierno federal y dos gobiernos subnacionales en México. *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, (27), 101-114. <https://doi.org/10.24965/gapp.i27.10902>

- Dani, M. y Menéndez Menéndez, A. J. (2020). El gobierno europeo de la crisis del coronavirus. *Revista de Derecho Constitucional Europeo*, 17(34).
- Dutta, A. y Fischer, H. W. (2021). The local governance of COVID-19: Disease prevention and social security in rural India. *World Development*, 138, 105234.
- Gaskell, J. y Stoker, G. (2020). Centralized or decentralized. *Democratic Theory*, 7(2), 33-40.
- Ha, B. T. T., Ngoc Quang, L., Quoc Thanh, P., Duc, D. M., Mirzoev T. y Bui, T. M. A. (2021). Community engagement in the prevention and control of COVID-19: Insights from Vietnam. *PLoS ONE*, 16(9), e0254432. <https://doi.org/10.1371/journal.pone.0254432>
- He, A. J., Yuda, S. y Hongdou, L. (2020). Crisis governance, Chinese style: Distinctive features of China's response to the COVID-19 pandemic. *Policy Design and Practice*, 3(3), 242-258. 10.1080/25741292.2020.1799911
- Lago-Peñas, S., Martínez-Vázquez, J. y Sacchi, A. (2022). Country performance during the COVID-19 pandemic: Externalities, coordination, and the role of institutions. *Economics of Governance*, 23, 17-31. <https://doi.org/10.1007/s10101-021-00263-w>
- Lele, G. (2021). Concurrency as crisis decision-making governance: Lessons from Indonesia's response to the COVID-19 pandemic. *Regional & Federal Studies*, 33(3), 307-332. 10.1080/13597566.2021.1960513
- López, D. (2021, mayo). La seguridad sanitaria y las vacunas como bien público europeo y mundial: Enfoques y alternativas posibles. *Temas para el Debate*, (317), 30-33.

- Luo, T., Khoshnevisan, B., Huang, R., Chen, Q., Mei, Z., Pan, J., & Liu, H. (2020). Analysis of revolution in decentralized biogas facilities caused by transition in Chinese rural areas. *Renewable and Sustainable Energy Reviews*, 133, 110133.
- Marianna, M. y Giancotti, M. (2021). Italian responses to the COVID-19 emergency: Overthrowing 30 years of health reforms? *Health Policy*, 125(4), 548-552. <https://doi.org/10.1016/j.healthpol.2020.12.015>
- Ochieng'-Springer, S. (2022). Governance and public administration during the COVID-19 pandemic: Issues and experiences in Kenya's health system. *Politikon*, 49(1), 1-20. [10.1080/02589346.2021.2008091](https://doi.org/10.1080/02589346.2021.2008091)
- Pastor, J. (2020). La crisis global, el nuevo papel del Estado y los posibles escenarios pos-COVID-19. *Clivatge. Estudis i Testimonis sobre el conflicte i el canvi socials*, (8), 1-23.
- Pérez-Jorge, D., González-Luis, M. A., Rodríguez-Jiménez, M. del C. y Ariño-Mateo, E. (2021). Educational programs for the promotion of health at school: A systematic review. *International Journal of Environmental Research and Public Health*, 18(20), 10818. <https://doi.org/10.3390/ijerph182010818>
- Rivero, R. (2020). ¿Sirve de algo planificar? Los déficits de la gobernanza anticipatoria y la proactividad administrativa. *Revista Española de Derecho Administrativo*, (209), 25-44.
- Royo, S. (2020). Responding to COVID-19: The case of Spain. *European Policy Analysis*, 6(2), 180-190. <https://doi.org/10.1002/epa2.1099>
- Tatchalerm, S. y Ora-orn, P. (2021). Community health workers as street-level quasi-bureaucrats in the COVID-19 pandemic: The cases of Kenya and Thailand. *Journal of Comparative*

Policy Analysis: Research and Practice, 23(2),
234-249. [10.1080/13876988.2021.1879599](https://doi.org/10.1080/13876988.2021.1879599)

Weng, S.-H., Ni, A. Y., Ho, A. T.-K. y Zhong, R.-X. (2020).
Responding to the coronavirus pandemic: A tale of two
cities. *The American Review of Public Administration*,
50(6-7), 497-504. <https://doi.org/10.1177/0275074020941687>

Yang, B., Xiao, L. y Chen, K. (2021). The ladder of collaboration:
Research on joint actions of social organizations against the
COVID-19 Epidemic. *The China Nonprofit Review*, 12(2),
233-256. <https://doi.org/10.1163/18765149-12341378>

Yang, K. (2020). Unprecedented challenges, familiar paradoxes:
COVID-19 and governance in a new normal state of risks.
Public Administration Review, 80(4), 657-664. [https://doi.
org/10.1111/puar.13248](https://doi.org/10.1111/puar.13248)

Bibliografía general consultada

- Aguilar, L. (2008). Gobernanza: normalización conceptual y nuevas cuestiones. *Cuadernos de Liderazgo*, (17), 6-56.
- Álvarez, M. (2022). Centralismo y formas de Estado: Identificación, caracterización y vínculo. *Revista Venezolana de Gerencia*, 27(100), 1502-1517.
- Ambrosini, G. (1933). Un tipo intermedio di Stato tra l'unitario e il fedérale caratterizzato dall'autonomia regionale. *Rivista di Diritto Pubblico e della Pubblica Amministrazione in Italia*, 93-100.
- Andrews, C. y Goldsmith, M. (2011). From local government to local governance: And beyond. *International Political Science Review*, 19(2), 101-117.
- Ares, C. (2010). A vueltas con la "gobernanza multinivel". *Revista Española de Ciencia Política*, (22), 119-133.
- Badía, J. (1963). El Estado regional como realidad jurídica independiente. *Revista de Estudios Políticos*, (129), 75-120.
- Badía, J. (1977). La región y el Estado regional. *Revista Española de la Opinión Pública*, (47), 7-55.
- Báez, A. (2023). Gobernanza: estado del arte. *Estudios de la Gestión: Revista Internacional de Administración*, (13), 125-148.
- Beramendi, P. y Máiz, R. (2003). La segunda generación de análisis institucionales del federalismo. *Zona Abierta*, (104-105), 1-16.

- Blanco, I. y Gomá, R. (2003). La crisis del modelo de gobierno tradicional. Reflexiones en torno a la *governance* participativa y de proximidad. *Gestión y Política Pública*, 12(1), 5-42.
- Brugué, Q., Gomá, R. y Subirats, J. (2005). Gobernar ciudades y territorios en la sociedad de las redes. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, (32), 1-18.
- Bustos-Gallardo, B., Lukas, M., Stamm, C. y Torre, A. (2019). Neoliberalismo y gobernanza territorial: propuestas y reflexiones a partir del caso de Chile. *Revista de Geografía Norte Grande*, (73), 161-183.
- Calderón Maya, J., Campos Alanís, H., Jiménez Sánchez, P. y Rosas Ferrusca, F. (2018). Análisis del concepto de gobernanza territorial desde el enfoque del desarrollo urbano. *Revista Estado, Gobierno y Gestión Pública*, 16(31), 175-210.
- Cameron, D. (2021). La gestión de la pandemia en países federales y no federales. *Cuadernos Manuel Giménez Abad*, (21), 7-23.
- Castrillo, A. I. D. (2022). La influencia entre España e Italia en sus ordenamientos regionales: Perspectiva histórica y actuales sistemas institucionales de las Regiones y Comunidades Autónomas. *Revista general de derecho público comparado*, 31.
- Cerrillo i Martínez, A. (Coord.) (2005). *La gobernanza hoy. 10 textos de referencia*. Instituto Nacional de Administración Pública.

- Couto, F., Correia, G. F. A. y de Pádua Carriel, A. (2022). El anti-líder: Del liderazgo discursivo presidencial a la descoordinación federativa para combatir el COVID-19. *Cadernos de Gestao Publica e Cidadania*, 27(87), NA.
- Dasí, J. F. (2008). Gobernanza territorial para el desarrollo sostenible: Estado de la cuestión y agenda. *Boletín de la A.G.E.*, (46), 11-32.
- Delamaza, G., Cunill, N. y Joignant, A. (2011). La descentralización: asunto de actores y su articulación. En G. Delamaza, N. Cunill y A. Joignant (Eds.), *Nueva agenda de descentralización en Chile. Sentando más actores a la mesa* (pp. 21-65). RIL Editores; Universidad de Los Lagos.
- Delamaza, G. y Thayer, L. E. (2016). Percepciones políticas y prácticas de participación como instrumento para la gobernanza de los territorios. Un análisis comparado de escalas territoriales en la macrorregión sur de Chile. *Revista EURE*, 42(127), 137-158.
- Fossas, E. (2002). Igualdad y pluralismo nacional. En F. Requejo (Ed.), *Democracia y pluralismo nacional* (pp. 71-88). Ariel.
- Greer, S. L., Fonseca, E. M., Raj, M. y Willison, C. E. (2022). Institutions and the politics of agency in COVID-19 response: Federalism, executive power, and public health policy in Brazil, India, and the US. *Journal of Social Policy*, 1-19.
- Hooghe, L. y Marks, G. (1996). Restructuration territoriale au sein de l'Union Européenne: Les pressions régionales. En V. Wright y C. Cassese (Dirs.), *La recomposition de l'État en Europe* (pp. 341-34). La Découverte.
- Hooghe, L. y Marks, G. (2003). Unraveling the central State, but how? Types of multi-level governance. *American Political Science Review*, 97(2), 233-243.

- Hooghe, L. y Marks, G. (2004). Gobernanza estatocéntrica y gobernanza multinivel. En F. Morata (Ed.), *Gobernanza multinivel en la Unión Europea* (pp. 51-85). Tirant lo Blanch.
- Huynh, T. L. D. y Duong, D. (2022). Government responses, democracy, and COVID-19 containment: A cross-country study. *Economics and Business Letters*, 11(3), 98-106.
- Kooiman, J. (1993). *Modern governance. New government-society interactions*. Sage.
- Lijphart, A. (2012). *Modelos de democracia. Formas de gobierno y resultados en 36 países*. Ariel.
- Loughlin, J., Kincaid, J. y Swenden, W. (Eds.). (2013). *Routledge handbook of regionalism & federalism* (1ª ed.). Routledge. <https://doi.org/10.4324/9780203395974>
- Nohynek, H. y Wilder-Smith, A. (2022). Does the world still need new COVID-19 vaccines? *New England Journal of Medicine*, 386(22), 2140-2142.
- Marks, G. y Hooghe, L. (2000). Optimality and authority: A critique of neo-classical theory. *Journal of Common Market Studies*, 38(5), 795-816.
- Marks, G. y Hooghe, L. (2004). Contrasting visions of multi-level governance. En I. Bache y M. Flinders (Eds.), *Multi-level governance*. Oxford University Press.
- Mejía, F. (2002). *La autonomía local y sus determinantes en América Latina: Comparación de los procesos de México y Colombia* [tesis para optar al grado de maestro en Ciencias Sociales]. Flacso-México.
- Montecinos, E. (2005). Los estudios de descentralización en América Latina: Una revisión sobre el estado actual de la temática. *Revista EURE*, 31(93), 73-88.

- Montecinos, E. (2022). *Santiago no es Chile. Propuestas para un Estado regional descentralizado*. Paidós.
- Montecinos, E., Neira, V., Díaz, G. y Park, J. (2019). Gobernanza democrática, descentralización y territorio: Análisis del plan Chiloé en Chile. *Revista Andamios*, 16(41), 413-436.
- Pinillos, C. y Signorelli, G. (2014). Notas sobre participación y representación en el presupuesto participativo de la Ciudad de Rosario, Argentina (2002-2012). *Postdata: Revista de Reflexión y Análisis Político*, 19(1), 45-70.
- Robledo, P. (2019). La autonomía territorial como forma de reconocer la existencia de particularidades dentro del Estado unitario. En J. I. Rincón Córdoba (Ed.), *Las transformaciones de la administración pública y del derecho administrativo. Tomo I. Constitucionalización de la disciplina y evolución de la actividad administrativa* (pp. 390-448). Universidad del Externado.
- Soto, E. (2006). Federalismo, sociedad y globalidad: Los retos del porvenir. *Política y Cultura*, (25), 27-45.
- Soto, V. (2020). *El debate sobre la forma del Estado chileno: Alternativas en derecho comparado y revisión de propuestas constitucionales* (serie Informes, núm. 14-20). Biblioteca del Congreso Nacional.
- Watson, O. J., Barnsley, G., Toor, J., Hogan, A. B., Winskill, P. y Ghani, A. C. (2022). Global impact of the first year of COVID-19 vaccination: A mathematical modelling study. *The Lancet Infectious Diseases*, 22(9), 1293-1302.
- Watts, R. (2003). Federalism, federal political systems, and federations. *Annual Review of Political Science*, 1(1), 117-137.

Willis, E., Garman, C. y Haggard, S. (1999). The politics of decentralization in Latin America. *Latin American Research Review*, 34(1), 7-50.

Zheng, C., Shao, W., Chen, X., Zhang, B., Wang, G. y Zhang, W. (2022). Real-world effectiveness of COVID-19 vaccines: A literature review and meta-analysis. *International Journal of Infectious Diseases*, 114, 252-260.

Sobre la y los autores

Juan Poom Medina

Doctor en Ciencia Política por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales Sede México. Es profesor investigador en el Programa de Estudios Políticos y de Gestión Pública en El Colegio de Sonora, institución de la que también fue director general académico. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores, nivel II.

Su línea de investigación es el análisis y la evaluación de políticas públicas. En 2006 obtuvo el Premio Nacional de Administración Pública, que otorga el Instituto Nacional de Administración Pública a través de la Presidencia de la República.

Sus publicaciones más recientes son “Superando la ‘espiral del cinismo’ en México: cinco tesis sobre democracia y medios de comunicación” (*El Epicentro. Democracia, Eco*Ciudadanía Mundial y Educación Transformadora*, 2023), “La elección presidencial 2018 en Sonora” (*México 2018: la elección presidencial en los estados*, coordinado por René Valdiviezo (2023)), e “Ingobernabilidad” (*Diccionario de injusticias*, 2022).

Eduardo Manuel Trujillo Trujillo

Maestro en Instituciones y Procedimientos Electorales por el Instituto Nacional Electoral. Actualmente es vocal ejecutivo de la Junta Local Ejecutiva de Nayarit.

Publicó “Algunas características de los ciudadanos desencantados de la democracia en México” (*Lecturas sobre problemas de la democracia en México*, 2019), “Una experiencia subnacional en el nuevo sistema electoral nacional. Sonora 2015” (*Democracia electoral rijosa y litigiosa en México: un caso, la paridad de género*, 2016) y coordinó, junto con Juan Poom Medina, *20 años de alternancia electoral en el Noroeste de México* (2016).

Aldo Fernando Ponce Ugolini

Doctor y maestro en Ciencias Políticas por la Universidad de Houston, Texas; maestro en Economía y en Estudios Internacionales por la Universidad de Connecticut, Storrs, Connecticut, Estados Unidos.

Fue director de estudios de posgrado en Ciencia Política del Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE); profesor asociado visitante en la Universidad Nacional Cheng Kung, Tainan, Taiwán; académico visitante en la Universidad Nacional Chengchi, Taipei, Taiwán, y profesor asistente en el CIDE Aguascalientes, en el que actualmente se desempeña como profesor asociado titular.

Coautor de *Huellas de la guerra: los costos sociales de la violencia criminal en México* (2022). Su obra de investigación ha sido publicada en *European Journal of Political Research*, *Governance*, *Government & Opposition*, *Japanese Journal of Political Science*, *Journal of Human Rights*, *Journal of Legislative Studies*, *Latin American*, *Política y Sociedad*, *Revista de Investigación Latinoamericana*, *Política de Partidos*, *Ciencias Políticas*, *Estudios de Desarrollo Internacional Comparado*, *Política de Europa Occidental*, entre otros medios.

Nohora Niño Vega

Doctora en Investigación en Ciencias Sociales con mención en Sociología por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales Sede México y maestra en Ciencias Sociales por la misma institución. Cuenta con un máster executive en Estudios del Desarrollo por el Institut de Hautes Études Internationales et du Développement, Ginebra, y es psicóloga por la Universidad Nacional de Colombia, Bogotá.

Es investigadora por México-Consejo Nacional de Humanidades, Ciencias y Tecnologías adscrita a El Colegio de Sonora. Se ha desempeñado como docente e investigadora en distintas instituciones. Su obra de investigación aborda temas de niñez, juventud, género, seguridad humana y violencias. Es miembro del Sistema Nacional de Investigadores, nivel I.

Ha sido coordinadora de investigación local en Tijuana de la iniciativa “Co-construyendo Seguridad Humana en México: una metodología y plan de acción de las comunidades hacia el Estado”, y asesora del proyecto del Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia “Protección a la infancia y adolescencia para el restablecimiento como sujetos de derechos en contextos de crisis humanitaria en Ocaña, Convención y Cúcuta”.

Algunas de sus más recientes publicaciones en colaboración son “The Cuerpo-Territorio of Displacement: A Decolonial Feminist Geopolitics of Re-Existencia” (*Geopolitics*, 2023), “Continuum de violencias: desplazamiento forzado interno, violencia contra la niñez y las mujeres y bloqueo del derecho al asilo” (*Episodios de desplazamiento interno forzado masivo en México. Informe 2021, 2022*), y “Entre marines ‘gringos’ y ‘veneks’ migrantes: racismo y sexismo en memes” (*Saber, Ciencia y Libertad*, 2022).

José del Tronco Paganelli

Doctor en Ciencias Políticas y Sociales por la Universidad Nacional Autónoma de México y maestro en Gobierno y Asuntos Públicos por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (Flacso) Sede México. Cursó estudios de doctorado en la Universidad Pompeu Fabra de Barcelona. Es miembro del Sistema Nacional de Investigadores, nivel I.

Es profesor-investigador de la Flacso Sede México; anteriormente fungió como director del Observatorio Ciudadano de la Seguridad Escolar y coordinador de la Maestría en Políticas Públicas Comparadas en la misma institución.

Ha sido docente en universidades de Colombia, Ecuador, España, México y Argentina, y en programas de posgrado en diversas instituciones de América Latina. También se ha desempeñado como consultor gubernamental y de organismos internacionales en las áreas de diseño y evaluación de políticas públicas. En la actualidad, dirige una investigación sobre ejercicio del poder y controles democráticos a nivel subnacional en México y Argentina.

Sus publicaciones han aparecido en diversas revistas especializadas nacionales e internacionales. Entre ellas están “La democracia participativa en México. ¿Compensa o profundiza

la desigualdad política?” (*Revista Andamios*, 2021), “La democracia subnacional en México” (*Revista Frontera Norte*, enero-julio de 2018) y “Gobiernos de Coalición. ¿Cuál es la pregunta?” (*Revista Voz y Voto*, junio de 2017).

Mario Alejandro Torrico Terán

Doctor en Ciencias Sociales con especialidad en Ciencia Política por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (Flacso) Sede México, maestro en Desarrollo Económico de América Latina por la Universidad Internacional de Andalucía en España, maestro en Ciencias Sociales por la Flacso Sede México, economista y politólogo de la Universidad Mayor de San Simón en Bolivia.

Es profesor-investigador de Flacso Sede México. Ha desempeñado cargos públicos en Bolivia y México, y ha fungido como catedrático a nivel de pregrado y posgrado en teoría económica, teoría política y política latinoamericana.

Sus líneas de investigación son instituciones políticas, economía política, políticas públicas, conflicto e inestabilidad política. Pertenece al Sistema Nacional de Investigadores, nivel III.

Coautor de “Voto ideológico, ¿por qué los latinoamericanos votan por la izquierda o la derecha?” (*Foro Internacional*, enero-marzo de 2020). Coordinó la obra *Giro a la derecha. Un nuevo ciclo político en América Latina* (2021) y editó *¿Fin del giro a la izquierda en América Latina?: gobiernos y políticas públicas* (2017).

Egon Montecinos Montecinos

Doctor en Investigación en Ciencias Sociales por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (Flacso) Sede México, magíster en Ciencias Sociales por la Universidad de Los Lagos y licenciado en Trabajo Social por la Universidad de La Frontera.

Es profesor-investigador de la Universidad Austral de Chile, decano de la Facultad de Ciencias Económicas y Administrativas y director del Centro de Estudios Regionales de la misma institución. Fue profesor-investigador del Centro de Estudios Regionales

de la Universidad de Los Lagos, así como vicerrector de Planificación, Desarrollo, Investigación y Posgrado en la misma casa de estudios.

Sus líneas de investigación son la descentralización del Estado, participación ciudadana en la gestión pública, gobiernos locales y regionales, gobernanza democrática y multinivel.

Algunas de sus publicaciones son *Santiago no es Chile. Propuestas para un estado regional descentralizado* (2022), *Centralismo y descentralización en Chile. Pasado, presente y propuestas de futuro* (2021) y *El nuevo orden regional: Construcción social y gobernanza del territorio* (2020).

David Pérez-Jorge

Doctor en Filosofía y Ciencias de la Educación por la Universidad de La Laguna (ULL), España. Licenciado en Pedagogía y graduado en Educación Primera por la misma institución.

Actualmente es profesor del Departamento de Didáctica e Investigación Educativa de la ULL y también ejerce como docente en la Universidad Nacional de Educación a Distancia (UNED). Dirige el máster universitario en Intervención Psicopedagógica en Contextos de Educación Formal y No Formal de la ULL. Colabora en algunas universidades de Creta, Cracovia, Praga, Chile y otras dentro de España. Ha sido calificado como el segundo mejor profesor de este país en el ámbito de la educación superior.

Sus líneas de investigación son la educación para la diversidad, los procesos de orientación académica y asesoramiento educativo en el campo de la educación para la salud.

Es coautor, entre otras publicaciones, de “La identificación del conocimiento y actitudes del profesorado hacia inclusión de los alumnos con necesidades educativas especiales” (*European Scientific Journal*, 2016), “El alumnado universitario y la planificación de su proyecto formativo y profesional” (*Actualidades Investigativas en Educación*, 2015) y “La formación universitaria de deportistas de alto nivel: análisis de una compleja relación entre estudios y deporte” (*Retos: Nuevas Tendencias en Educación Física, Deporte y Recreación*, 2014).

**Miradas actuales sobre América Latina:
democracia, violencia y pandemia**

La edición estuvo al cuidado de la Dirección Ejecutiva
de Capacitación Electoral y Educación Cívica
del Instituto Nacional Electoral.

