



**DALC
ALACIP**

Grupo de Investigación de Democratización
en América Latina en Perspectiva Comparada

NUEVAS TENSIONES DE LAS DEMOCRACIAS EN AMÉRICA LATINA

Organização

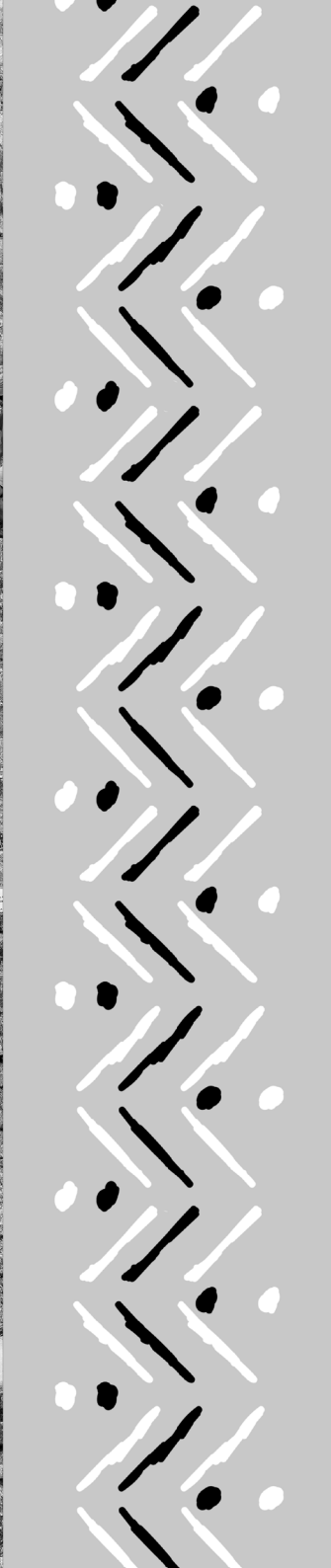
Liliana Rocío Duarte-Recalde

André Luiz Coelho

LEMON MÍDIA

Editora

**Nuevas tensiones de las
democracias en América
Latina**





**DALC
ALACIP**
Grupo de Investigación de Democratización
en América Latina en Perspectiva Comparada

Nuevas tensiones de las democracias en América Latina

Liliana Rocío Duarte-Recalde (Org.)
André Luiz Coelho (Org.)

LEMOS MÍDIA
Editora

Belo Horizonte, 2021

LEMOS MÍDIA

Belo Horizonte - MG

Todos os direitos reservados. É permitida a reprodução parcial ou total desta obra desde que citada a fonte e que não seja para venda ou qualquer fim comercial.

CONSELHO EDITORIAL

Bárbara Gonçalves Mendes (UFMG)

Denise Lopes Salles (UCP)

Fernanda Nanci Gonçalves (Unilasalle-RJ)

Guilherme Moreira Dias (ECEME)

Júlia Silva Vidal (UnB)

Leticia Simões (Unilasalle-RJ)

Lucas Faial Soneghet (UFRJ)

Marco Aurélio Máximo Prado (UFMG)

Patricia Nasser de Carvalho (UFMG)

Rafael Pinheiro de Araújo (UERJ)

Rafaela Vasconcelos Freitas (UFRGS)

EXPEDIENTE

Organização: Liliana Rocío Duarte-Recalde e André Luiz Coelho.

Diagramação e Capa: Antônio Augusto Lemos Rausch (Lemos Mídia)

Foto da capa: Mike Van Schoonderwalt em Pexels.com

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP) (Câmara Brasileira do Livro, SP, Brasil)

Nuevas tensiones de las democracias en América Latina [livro eletrônico] / organização Liliana Rocío Duarte-Recalde , André Luiz Coelho. -- Belo Horizonte, MG : Lemos Mídia Editora, 2021. PDF.

Bibliografia.

ISBN 978-65-996895-0-5

1. America Latina - Civilização
2. Ciências políticas 3. Democracia 4. Diplomacia
5. Relações internacionais - Aspectos políticos
I. Duarte-Recalde, Liliana Rocío. II. Coelho, André Luiz.

21-95856

CDD-338.98

Índices para catálogo sistemático:

1. América Latina : Política econômica 338.98

Aline Grazielle Benitez - Bibliotecária - CRB-1/3129

AGRADECIMIENTOS

Agradecemos la participación en esta publicación colectiva de los/as colegas que compartieron sus aportes para el debate acerca de los desafíos de la democracia en América Latina en la actualidad. Resaltamos su compromiso en el contexto de pandemia que nos ha tocado vivir, que han implicado la complejización de la labor docente y de investigación.

Agradecemos asimismo a los/as catorce colegas que realizaron las evaluaciones ciegas de los artículos aquí presentados. Sus observaciones y sugerencias han ayudado a garantizar la calidad académica de cada uno de estos artículos, así como de la publicación en conjunto.

Agradecemos de manera particular a Lorena Granja y Rafael Moura de la Secretaría de ALACIP por su apoyo constante durante la realización de este proyecto.

Dedicamos este libro a la memoria de Iván Miranda Balcázar, colega que formó parte de la coordinación del DALC para el periodo 2019-2021.

SUMÁRIO

PREFÁCIO	12
Renata Peixoto de Oliveira	
¿QUÉ (NO) DICE LA CIENCIA POLÍTICA SOBRE EL NEOGOLPISMO LATINOAMERICANO? UN ANÁLISIS DE LAS REVISTAS DEL ÁREA (2009-2019)	18
Gabriel Eduardo Vitullo Fabrício Pereira da Silva	
<i>Introducción</i>	19
<i>Metodología</i>	20
<i>Sobre golpes y neogolpes</i>	23
<i>Un panorama del (casi no) debate de la ciencia política sobre los neogolpes</i>	29
<i>El neogolpismo en las revistas de ciencia política brasileñas</i>	32
<i>El neogolpismo en las revistas de ciencia política extranjeras</i>	38
<i>Consideraciones finales</i>	45
<i>Referencias bibliográficas</i>	48

**CUANDO EL MECANISMO DE DESTITUCIÓN
PRESIDENCIAL SE CONVIERTE EN VOTO DE
DESCONFIANZA:
LOS CASOS DE BRASIL Y PERÚ EN LOS AÑOS 2010** 52

João Carlos Amoroso Botelho
Carlos Ugo Santander

<i>Introducción</i>	53
<i>Marcos del análisis</i>	55
<i>Brasil</i>	59
<i>Perú</i>	70
<i>Consideraciones finales</i>	80

DÉFICIT DEMOCRÁTICO EN COSTA RICA (1998 - 2019) 90

Carolina Ovares-Sánchez

<i>Introducción</i>	91
<i>Déficit Democrático</i>	94
<i>Costa Rica: Déficit Democrático</i>	103
<i>Consideraciones finales</i>	115
<i>Referencias bibliográficas</i>	118

**RETROCESO DEMOCRÁTICO EN BOLIVIA:
UNA EXPLORACIÓN HISTÓRICA** 124

Julio Ascarrunz

<i>Introducción</i>	125
<i>Breve repaso por la literatura sobre retroceso democrático</i>	127
<i>Diseño metodológico</i>	131
<i>Conclusiones</i>	141
<i>Referencias</i>	142

**PARAGUAY ANTE LA GESTIÓN DE LA COVID-19.
ESTRATEGIAS POLÍTICAS Y SANITARIAS EN EL CONTEXTO
DE UNA DEMOCRACIA DÉBIL** **148**

Magdalena López
Liliana Rocío Duarte-Recalde

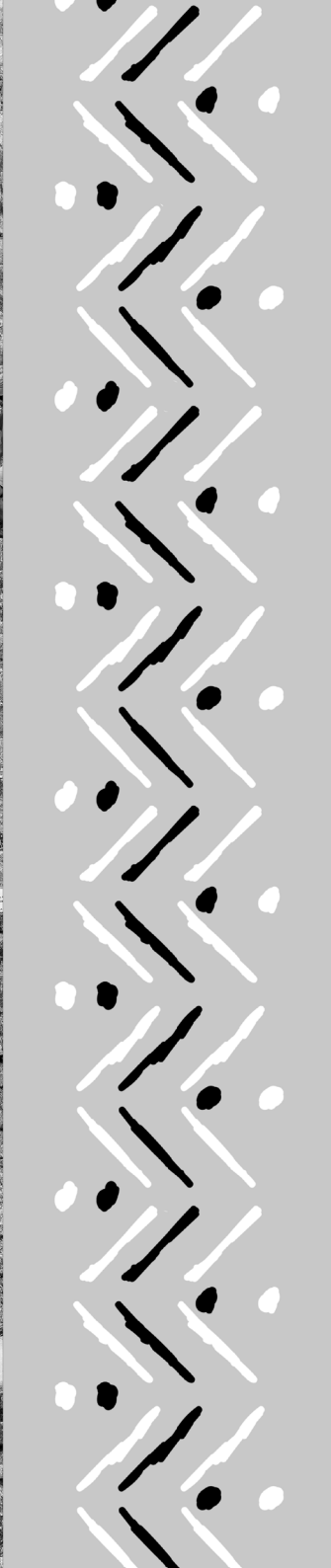
<i>Introducción</i>	149
<i>Problemas de corto y de largo plazo en la democracia paraguaya</i>	153
<i>Descripción del panorama político-institucional paraguayo ante la pandemia</i>	159
<i>Gestión de la pandemia y estrategias de mitigación de daños derivados del aislamiento</i>	164
<i>Estallido de los casos de corrupción y de violación de protocolos</i>	168
<i>Reflexiones finales</i>	170
<i>Bibliografía</i>	172

**IMPACTO DE LAS POLÍTICAS DE DESCENTRALIZACIÓN
PRODUCTIVA EN ARGENTINA. EL CASO DE LA
PROMOCIÓN INDUSTRIAL EN LAS PROVINCIAS DE
CATAMARCA, LA RIOJA, SAN JUAN Y SAN LUIS (2005-2017)** **180**

Luis E. Karamaneff

<i>Introducción</i>	181
<i>Promoción industrial. Antecedentes y oportunidad</i>	186
<i>El camino de San Luis</i>	189
<i>El fin de la promoción</i>	192
<i>Sin ruedas</i>	194
<i>¿Y después, qué?</i>	199
<i>Consideraciones finales</i>	200
<i>Bibliografía</i>	202

SOBRE EL DALC-ALACIP **206**



PREFÁCIO

Renata Peixoto de Oliveira¹

O Grupo Democratização na América Latina em Perspectiva Comparada da Associação Latino-Americana de Ciência Política (DALC-ALACIP) mantém sua boa tradição com a constante organização e publicação de coletâneas originadas das pesquisas recentes e dos trabalhos apresentados por seus membros nos encontros da ALACIP e que versem sobre problemáticas atuais dos países latino-americanos. Basicamente, as atividades do grupo se relacionam a desafios, tensões e obstáculos que enfrentam as democracias em nossa região.

A proposta desta publicação organizada pelo grupo chama atenção para as dinâmicas e processos políticos recentes, as tensões geradas pelas contradições atuais, desde as ameaças à democracia por lideranças populistas, a falta de consenso, a polarização, bem como as mobilizações sociais, as lutas populares e as impugnações ao projeto neoliberal e neoconservador em curso. Dando novos contornos e ressaltando velhas contradições sociais e antagonismos políticos, a pandemia de Covid-19, afetou sobremaneira a região deixando um lastro de crise sanitária e econômica, sem deixar, no entanto de destacar as ações governamentais no enfrentamento da crise, seja através das mais acertadas ações como também das principais falhas de liderança política entre os países da região. É sobre esta região sacudida por impedimentos e destituições presidenciais, polarização política, crise econômica, avanço do conservadorismo, manifestações sociais, críticas ao neoliberalismo e por uma pandemia que o Grupo DALC vem dedicando seus estudos mais recentes.

Sob uma nova equipe de coordenação com Liliana Rocio Duarte-Recalde (Paraguai), André Luiz Coelho (Brasil) e Iván Miranda Balcázar (Bolívia), o grupo planejou diversas atividades, além deste livro, para

¹ Cientista Política, feminista, democrata, professora e investigadora da Universidade Federal da Integração Latino-Americana (UNILA) em Foz do Iguaçu, Brasil. Foi membro da equipe de coordenação do grupo DALC-ALACIP (2014-2018)

o período 2019-2021. Desafortunadamente, a pandemia não apenas adiou qualquer possibilidade de realização de atividades presenciais e de participação em eventos como também nos levou o colega boliviano que perdeu a batalha para o coronavírus em fevereiro de 2021. Como membros do grupo, não poderíamos deixar de mencionar o fato e render a ele nossas sinceras homenagens.

Apesar dos desafios e das perdas e das dificuldades que enfrentam as universidades na região, o campo da pesquisa acadêmica, em meio a crise da ciência, o avanço do negacionismo e do projeto ultraconservador, iliberal e neoliberal, contemplado com os aportes financeiros da ALACIP, este projeto editorial foi possível e apresenta algumas interessantes contribuições de pesquisadoras e pesquisadores da região sobre nosso contexto mais recente. Somos ainda muitos e muitas mais enquanto grupo, mas as adversidades já relatadas, somadas à precarização do trabalho docente, acentuada em tempos de ensino remoto nas universidades da região e, considerando-se as agruras de múltiplas rotinas de trabalho, para as mulheres, em especial, durante a pandemia, impactaram no número de contribuições recebidas para esta obra.

Mesmo não apresentando uma lista considerável de trabalhos, os que aqui nos oferecem são trabalhos de extrema qualidade, primando pela excelência de seus desenhos teórico-metodológicos e por estudos de caso muito bem realizados. Longe de apresentar uma grande unidade, esta coletânea é marcada pela diversidade de trabalhos tanto no tocante aos estudos de caso apresentados como nas temáticas e períodos abarcados.

Nesta obra coletânea, teremos a oportunidade de acompanhar reflexões sobre os processos de destituição presidencial ocorridos na região na década passada. Gabriel Vitullo e Fabrício Pereira da Silva apresentam o texto *¿Qué (no) dice la ciencia política sobre el neogolpismo latinoamericano? Un análisis de las Revistas del área (2009-2019)*. Neste trabalho, os autores analisam o tratamento dado ao tema dos impedimentos presidenciais ocorridos na região pelas mais importantes revistas da área. Qual a nomenclatura mais utilizada, qual a visão acerca dos processos em si, dos procedimentos e do contexto político que

imperava, principalmente, em Honduras (2009), no Paraguai (2012) e no Brasil (2016) é a motivação da pesquisa empreendida pelos autores com bastante critério e rigor metodológico.

Na mesma toada, Carlos Amoroso Botelho e Carlos Ugo Santander, avaliam o mecanismo de destituição presidencial estabelecendo como marco temporal a década de 2010, chamando atenção para uma certa tendência a parlamentarização do presidencialismo latino-americano que passa a considerar o processo de impedimento como uma maneira de formalizar o voto de desconfiança. O texto se intitula *Cuando el mecanismo de destitución presidencial se convierte en voto de desconfianza: los casos de Brasil y Perú en los años 2010*.

Depois de uma breve apresentação do cenário regional e de uma bem fundamentada revisão de literatura sobre o tema, os autores se centram nos casos do Brasil com o impeachment de Dilma Rousseff (2016) e do Peru com a derrocada de Pedro Pablo Kuczynski (2018) em uma importante comparação que nos auxilia a compreender os elementos centrais deste período de desacertos e incertezas políticas nas quais estes dois países foram lançados desde então.

Ademais, a obra também nos brinda com três estudos de caso que exploram as dimensões dos regimes democráticos de países bastante díspares entre si, dois situados na região andina e outro na América Central. No texto, *Déficit democrático: Costa Rica (1998-2019)* da pesquisadora Carolina Ovarés-Sánchez, nos é desvendada a realidade daquela que é considerada uma das democracias mais longevas e consolidadas da região, mas que apresenta disfuncionalidades, tensões e limitações de uma democracia que não foi capaz de solucionar os problemas decorrentes de uma sociedade marcada por grandes desigualdades. Após uma extensa revisão sobre Déficit democrático e como esta categoria foi proposta por Pipa Norris, a pesquisadora se vale do marco conceitual e analítico construído na primeira parte do texto para analisar o caso costarriquenho.

Um outro interessante estudo de caso apresentado na obra, foi o realizado por Julio Ascarrunz no texto *Retroceso democrático en Bolivia: una exploración histórica*. Neste capítulo, o autor traça a trajetória da

democracia boliviana, em termos de seu path dependence, desde a transição democrática nos idos de 1980 até a destituição de Evo Morales em 2019. O trabalho apresenta-se bem fundamentado em seu marco teórico no qual o autor perfaz toda uma importante revisão de literatura sobre a ideia de retrocesso democrático e suas terminologias afins. Além das importantes conclusões trazidas, o texto contribui, em termos metodológicos, para apontar caminhos e possibilidades futuras para estudos sobre o caso boliviano.

Além disso, de todas as discussões apresentadas, diante do contexto atual que marca a região, temos um trabalho que versa sobre a problemática da crise sanitária promovida pela COVID-19 e a gestão dessa crise pelo governo paraguaio. Chamaram atenção as mobilizações populares ocorridas em 2021 solicitando, inclusive, a renúncia do presidente da república em meio a crise da Covid-19 no país. O referido artigo se intitula *Paraguay ante la gestión de la COVID-19: estrategias políticas y sanitarias en el contexto de una democracia débil* e foi escrito por Magdalena López e por Liliana Rocio Duarte-Recalde. As autoras se propuseram justamente a compreender os impactos desta crise atual em uma democracia de baixa qualidade com baixa capacidade estatal, como elas mesmas nomeiam o caso paraguaio. Neste capítulo, as pesquisadoras realizaram uma leitura de largo plazo e de corto plazo sobre a democracia paraguaia para, em seguida, desglosar o panorama político-institucional e a capacidade de gestão governamental da crise.

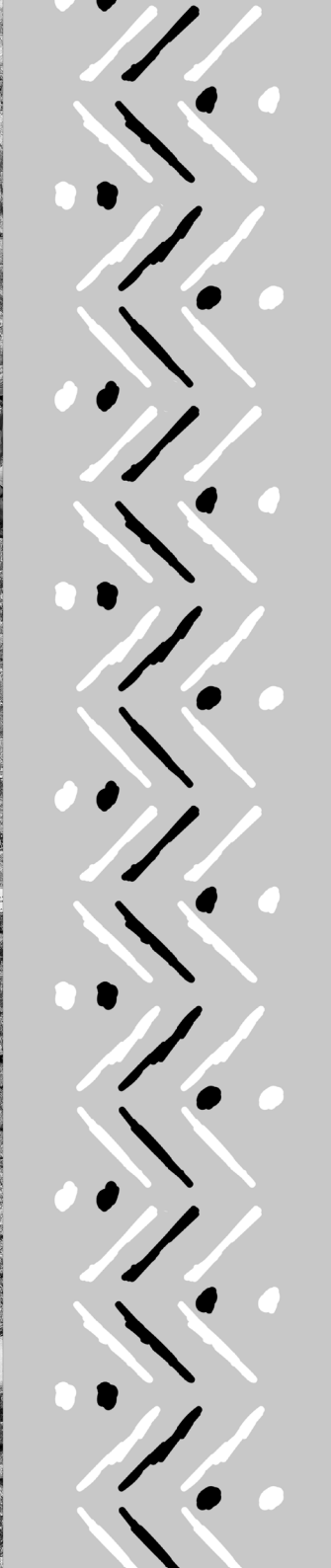
Esta coletânea ainda nos brinda com um trabalho bastante original e que, em um primeiro momento, nos parece ser dedicado a um tema bem distinto daqueles apresentados pelos demais autores e autoras. Trata-se do capítulo de Luis Karamaneff cujo título é *Impacto de las políticas de descentralización productiva en Argentina: el caso de la promoción industrial en las provincias de Catamarca, La Rioja, San Juan y San Luis (2005-2007)*. Este trabalho contribui para o entendimento da realidade argentina, das peculiaridades de suas consideráveis e históricas desigualdades regionais, de modo específico analisando sua política industrial e fiscal, as idas e vindas de políticas de promoção industrial destinada a regiões especiais como o caso das províncias analisadas em um período marcado pelo avanço da onda progressista na região e do kirchnerismo na Argentina.

Como membro do grupo e ex-coordenadora sinto-me honrada pelo convite de poder traçar estas linhas que apresentam esta obra na qual encontro trabalhos realizados com perspicácia analítica e esmero, escritos por pesquisadores e pesquisadoras que vem se tornando referência na região para os estudos latino-americanos, e, sobretudo por amigos e amigas, colegas de profissão, de trajetória. Que este seja apenas mais um trabalho, um ótimo trabalho por sinal, na lista de vários outros ainda a serem produzidos por este grupo que com o apoio da ALACIP seguirá contribuindo com a ciência política latino-americana, com trabalhos de qualidade, que se dediquem a compreender a realidade regional e que levem adiante a necessidade sempre constante de aprender sobre e de promover a democracia na América Latina e Caribe.

Renata Peixoto de Oliveira

Foz do Iguaçu, Paraná, Brasil

18 de maio de 2021



¿QUÉ (NO) DICE LA CIENCIA POLÍTICA SOBRE EL NEOGOLPISMO LATINOAMERICANO? UN ANÁLISIS DE LAS REVISTAS DEL ÁREA (2009-2019)

Gabriel Eduardo Vitullo¹
Fabricio Pereira da Silva²

Resumen

¿Cuál fue la reacción de la ciencia política latinoamericana, y especialmente de la brasileña, a los procesos de ruptura institucional de nuevo tipo sufridos por varios países de la región en la última década? O más concretamente: ¿cómo la disciplina se ha posicionado frente a lo que sucedió en Honduras en 2009, en Paraguay en 2012 y en Brasil en 2016? ¿Cuál es la centralidad de este tema en la agenda de investigación de los politólogos de nuestros países? Buscamos responder a estas preguntas analizando los textos publicados en las principales revistas del área, a partir de términos seleccionados que tienen relación con el tema de los golpes de nuevo tipo.

Palabras clave: Ciencia Política; Neogolpismo; Autoritarismo; Democracia; América Latina.

1 Profesor asociado en el Departamento de Ciencias Sociales y en el Programa de Posgrado en Ciencias Sociales de la *Universidade Federal do Rio Grande do Norte* (UFRN). Es Licenciado en Ciencia Política (1994) y Licenciado en Derecho (1995), ambos por la Universidad de Buenos Aires (UBA), Magíster en Ciencia Política por la *Universidade Federal do Rio Grande do Sul* (UFRGS, 1999) y Doctor en Ciencia Política por la misma universidad (UFRGS, 2005). Realizó estudios postdoctorales en la Universidad Complutense de Madrid (2014-2015).

2 Profesor adjunto del Departamento de Estudios Políticos y profesor del Programa de Posgrado en Ciencia Política de la *Universidade Federal do Rio de Janeiro* (UNIRIO). Profesor de la Maestría en Estudios Contemporáneos de América Latina de la Universidad de la República (UdelaR) del Uruguay. Se graduó en Historia en la *Universidade Federal do Rio de Janeiro* (UFRJ), Magíster en Historia Social por la UFRJ y Doctor en Ciencia Política por el *Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro* (IUPERJ). Realizó estudios postdoctorales en el Instituto de Estudios Avanzados de la Universidad de Santiago de Chile (2019-2020).

Abstract

What has been the reaction of Latin American Political Science, and especially of Brazilian Political Science, to the processes of institutional ruptures of a new type suffered by several countries in the region in the last decade? Or, more concretely: how has the discipline been positioning itself against what happened in Honduras in 2009, in Paraguay in 2012, and in Brazil in 2016? What is the centrality of this theme in the research agenda of the political scientists of our countries? We seek to answer these questions by analyzing the texts published in the main journals of the area, looking for selected terms that are related to the theme.

Keywords: Political Science; Neo-coups d'État; Authoritarianism; Democracy; Latin America.

Introducción

¿Cuál ha sido la reacción de la ciencia política latinoamericana, y especialmente de la ciencia política brasileña, ante los procesos de ruptura institucional de nuevo cuño sufridos por diversos países de la región en la última década? O, más concretamente: ¿cómo se posiciona la disciplina frente a lo que ocurrió en Honduras en 2009, en Paraguay en 2012, y en Brasil en 2016? ¿Cuál es la centralidad que ocupa este tema en la agenda de investigación de los politólogos de nuestros países? En estas páginas buscaremos responder a estas preguntas, a partir del análisis de los textos publicados en las principales revistas del área.

Partimos del presupuesto de que, frente a un nuevo fenómeno que pone en jaque la supervivencia de las democracias latinoamericanas, la ciencia política, siempre preocupada justamente con la cuestión democrática, debería dar al asunto la importancia que este merece, poniéndolo en la cima de sus preocupaciones académicas y políticas. Algo que, sin embargo, parecería que no se verifica en la práctica. Nuestra primera impresión es que la disciplina no le ha otorgado al tema el relieve que este exige. Parecerían ser pocos los colegas que se abocan a

analizar el fenómeno del neogolpismo y publican o presentan artículos sobre el tema. Y en las pocas ocasiones en que el asunto aparece, daría la impresión de que son minoría aquellos que caracterizan los hechos ocurridos en los tres países recién citados como “golpes” o “neogolpes”. Estas entonces son las respuestas provisorias a las preguntas formuladas más arriba, y dan lugar a la hipótesis a ser examinada en el presente texto: la producción académica sobre el asunto sería poco expresiva en términos cuantitativos y, en general, limitada en su capacidad de análisis y potencial de crítica.

El capítulo está estructurado de la siguiente manera. En la primera sección presentamos la metodología utilizada para la selección, recopilación y análisis de los datos empíricos. En la segunda sección discutimos en términos conceptuales el fenómeno del neogolpismo, señalando por qué efectivamente son golpes, y de qué naturaleza; además ofrecemos algunas reflexiones sobre el carácter conservador de la ciencia política hegemónica (algo que constituye una marca también de su producción latinoamericana). En la tercera sección presentamos sistemáticamente los datos empíricos, a efectos de poner a prueba la hipótesis formulada. Finalmente, en la conclusión, sistematizamos los resultados alcanzados y proponemos una agenda de investigación para los colegas interesados en colocar a los neogolpes en el centro del debate de nuestra disciplina. Este capítulo constituye una versión actualizada, modificada y revisada de los primeros resultados de esta investigación, presentados en portugués en Vitullo y Pereira da Silva (2020).

Metodología

Para explorar nuestra hipótesis, realizamos un análisis bibliométrico del material publicado en las principales revistas de ciencia política latinoamericanas – con especial énfasis en las publicadas en Brasil – sobre los procesos de ruptura institucional sufridos por Honduras (2009), Paraguay (2012) y Brasil (2016). El período del relevamiento abarca más de un decenio: comienza en julio de 2009, justo después del neogolpe en Honduras, y se extiende hasta el final de 2019. Y comprende un universo total de 7.672 materiales publicados en 24 revistas seleccionadas.

Nuevas tensiones de las democracias en América Latina

Las publicaciones brasileñas elegidas para el análisis fueron: *Dados - Revista de Ciências Sociais* (Instituto de Estudios Sociales y Políticos de la Universidade Estadual do Rio de Janeiro, IESP-UERJ), *Revista de Sociologia e Política* (Universidade Federal do Paraná, UFPR), *Opinião Pública* (Centro de Estudios de Opinión Pública de la Universidade Estadual de Campinas, CESOP/Unicamp), *Revista Brasileira de Ciências Sociais* (Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ciências Sociais, ANPOCS), *Revista Brasileira de Ciência Política* (Associação Brasileira de Ciência Política, ABCP), *Novos Estudos CEBRAP* (Centro Brasileiro de Análise e Planejamento, CEBRAP), *Revista Brasileira de Ciência Política* (Instituto de Ciência Política de la Universidade de Brasília, IPOL-UnB) y *Revista de Ciências Sociais* (Universidade Federal do Ceará, UFC).

En el caso de las revistas editadas en otros países, las publicaciones analizadas fueron: *América Latina Hoy* (Universidad de Salamanca, España), *Revista de Ciencia Política* (Pontificia Universidad Católica de Chile), *Colombia Internacional* (Universidad de los Andes, Colombia), *Latin American Research Review* (Latin American Studies Association, EE.UU.), *Revista de la Sociedad Argentina de Análisis Político* (SAAP, Argentina), *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales* (Universidad Autónoma de México), *Política y Gobierno* (Centro de Investigación y Docencia Económicas, México), *Cuadernos del CENDES* (Universidad Central de Venezuela), *Nueva Sociedad* (Fundación Friedrich Ebert, Argentina), *Paraguay desde las Ciencias Sociales* (Universidad de Buenos Aires, Argentina), *Novapolis - Revista Paraguaya de Estudios Políticos Contemporáneos* (Centro de Estudios y Educación Popular “Germinal”, Paraguay), *Análisis Político* (Universidad Nacional de Colombia), *Estudios Políticos* (Universidad Nacional Autónoma de México), *Revista Internacional de Investigación en Ciencias Sociales* (Universidad Autónoma de Asunción, Paraguay), *Revista Uruguaya de Ciencia Política* (Universidad de la República, Uruguay) y *Apuntes* (Universidad del Pacífico, Perú)³.

³Aunque no se publican en América Latina, *América Latina Hoy* y *Latin American Research Review* también forman parte de nuestra selección, dada su importancia para el desarrollo de la ciencia política en la región.

¿Qué (no) dice la ciencia política sobre el neogolpismo latinoamericano?

Para el proceso de recuperación de los materiales que tienen una relación directa o indirecta con los acontecimientos en Honduras, Paraguay o Brasil, utilizamos los motores de búsqueda avanzada ofrecidos por *Google* y *Google Scholar*. En el proceso de identificación y selección de dichos materiales hemos utilizado las siguientes expresiones de búsqueda: “golpe”, “*coup*”, “neogolpe”, “*impeachment*”, “impedimento”, “juicio político”, “*juízo político*”, “*afastamento*”, “*deposição*”, “deposición”, “derrocamiento”, “*ruptura democrática*”, “Zelaya”, “Lugo”, “Dilma”, “Rousseff”, “Honduras”, “Paraguay”, “Brasil”, “2009”, “2012”, “2016”, en sus más diversas combinaciones.

Cabe aclarar que en este proceso no se restringió la búsqueda a un campo específico (títulos, resúmenes o palabras clave), sino que se realizó sobre los textos en su totalidad. Esto nos permitió seleccionar no solo los textos y documentos centrados en el análisis de los hechos ya mencionados que tuvieron lugar en Honduras, Paraguay y Brasil, sino también identificar aquellos materiales que, aun no teniendo como objetivo el examen de este tema, aluden de alguna manera a él.

Una vez recuperados y contabilizados todos esos materiales, pasamos a analizarlos. Con la ayuda del programa *DocFetcher* y los dispositivos de búsqueda que ofrece *Adobe Reader*, localizamos las expresiones de búsqueda arriba listadas en cada uno de los materiales para, acto seguido, proceder a la lectura del pasaje donde estas expresiones estaban presentes. Cuando fue necesario, y como complemento del examen del contexto en el que aparecen los términos así identificados, leímos fragmentos más extensos, el respectivo resumen o sus palabras clave y hasta, en casos muy puntuales, el texto completo. Esto nos permitió, en la etapa siguiente, hacer una clasificación de todos esos materiales.

Esta clasificación se guió por los criterios de mayor o menor aproximación al tema que nos ocupa, por cuál o cuáles de los tres países están contemplados en cada uno de los materiales analizados y por el tipo de terminología utilizada para referirse a lo ocurrido en los tres países: ¿Golpe? ¿Neogolpe? ¿*Impeachment*? ¿Juicio político? ¿Caída? ¿Deposición? ¿Derrocamiento? ¿Ruptura institucional? En cuanto a esto último, y con el fin de poder poner a prueba nuestra hipótesis,

optamos por agrupar tales etiquetas en el par dicotómico “Golpe vs. *Impeachment*”.

Sobre golpes y neogolpes

Una cuestión central al abordar el concepto de golpe de Estado se refiere a su historicidad. Como señala Bianchi (2016), el concepto de golpe de Estado (*Coup d'État*) fue formulado por Gabriel Naudé en su *Considérations politiques sur les coups d'État*, de 1639. En esta obra, el golpe era entendido como una acción del “príncipe”, justificada en nombre de la razón de Estado. Era un acto de fuerza, en defensa del bien público, que se definía por su carácter extraordinario y por el elemento sorpresa. El concepto, sin embargo, sólo vendría a ganar popularidad dos siglos más tarde, en la Francia del siglo XIX, cuando Alexis de Tocqueville y Karl Marx desarrollaron sus análisis críticos sobre el proceso político protagonizado por Luis Napoleón, en 1851.

Y a esta noción de golpe recién se le agregarían los aspectos con los que estábamos acostumbrados a asociarla en el siglo XX, a partir de la interpretación de las rupturas institucionales encabezadas por la corporación militar, en especial en la segunda mitad del siglo. Debe destacarse, en este caso, el libro *Coup d'État: a practical handbook, de Edward Luttwak*, publicado en 1968 (Bianchi, 2016). En esta obra, el golpe se define como un acto realizado por sectores del Estado que no integran el gobierno (burocracia, Fuerzas Armadas, policías) como modo de independizarse del poder electo, y tiene como elemento central el uso de la fuerza militar.

De acuerdo con Bianchi (2016),

[...] el sujeto del golpe de estado moderno es [...] una fracción de la burocracia estatal. El golpe de estado no es un golpe en el Estado o contra el Estado. Su protagonista se encuentra en el interior del propio Estado, pudiendo ser, inclusive, el propio gobernante. Los medios son excepcionales, o sea, no son característicos del funcionamiento regular de las instituciones políticas. Tales medios se caracterizan por la excepcionalidad de los procedimientos y de los recursos movilizados. El fin es el cambio institucional, una alteración radical en la distribución de poder entre las instituciones políticas, pudiendo o no haber un

¿Qué (no) dice la ciencia política sobre el neogolpismo latinoamericano?

cambio de gobernantes. Sintéticamente, golpe de estado es un cambio institucional promovido bajo la dirección de una fracción del aparato de Estado que se vale para tal fin de medidas y recursos excepcionales que no forman parte de las reglas usuales del juego político (s. p.).

Así coincide con Moreno Velador y Figueroa Ibarra (2019: 152) cuando afirman que “[...] si bien hablar de Golpe de Estado implica hablar de Estado, la deposición llevada a cabo es en realidad de un gobierno y no de un Estado”. Cabría entonces pensar el golpe como una ruptura impulsada desde el interior del propio aparato estatal que, en la mayor parte de los casos, apunta a cambiar la configuración gubernamental. Lo que nos lleva a coincidir con Renato Perissinotto (2016: 2), cuando sostiene que un golpe, por lo tanto, “es esencialmente, la sustitución de un gobierno por medio de procedimientos no previstos; un golpe de Estado es básicamente la ruptura de las reglas del juego sucesorio”.

En el mismo sentido se expresa Carlos Barbé en el *Diccionario de Política* organizado por Norberto Bobbio, Niccola Matteucci y Gianfranco Pasquino, publicado originalmente en 1983. El autor observa que nuestra comprensión del golpe de Estado debe darse a la luz del constitucionalismo moderno. Para él, el golpe tiene como elemento central la sustitución del gobierno sin respetar las reglas constitucionales, y se da históricamente con la decisiva participación de integrantes del Estado. Su agente, por lo tanto, no tiene por qué estar necesariamente vinculado a las Fuerzas Armadas. Sin embargo, si estas no son el agente principal (como, de hecho, lo eran en la mayoría de los casos), deben al menos asumir una actitud de “neutralidad-complicidad” (BARBÉ, 2015).

Es en el sentido de un tipo de golpe que difiere particularmente de los “golpes militares” del siglo XX que hemos optado por el término “neogolpismo” (TOKATLIAN, 2009, 2012; HUERTAS, CÁCERES, 2014; LEMOINE, 2014; SOLER, 2015; JINKINGS, DORIA, CLETO, 2016; PERISSINOTTO, 2016; CANNON, 2016; REIS, 2017; MIGUEL, 2018; SOUZA, 2018; entre otros) para abordar los nuevos procesos de desestabilización y derrocamiento de gobiernos legítimamente electos. Este nuevo tipo no cuenta con la participación directa de los militares

Nuevas tensiones de las democracias en América Latina

y se lleva a cabo mediante interpretaciones distorsionadas de las instituciones – en particular del mecanismo de impeachment cuando este está previsto constitucionalmente –, combinando estrategias institucionales con la movilización de sectores de la sociedad civil a través de los tradicionales y nuevos medios de comunicación. Tales características tienen por objeto revestir de alguna legalidad y legitimidad a las estrategias no electorales de llegar al poder.

No pretendemos analizar en profundidad los diversos conceptos de golpe de estado, sino tan sólo ilustrar su historicidad. Si el golpe se metamorfoseó y con el tiempo fue nombrando fenómenos distintos, ¿por qué esta transformación no podría seguir ocurriendo? La ciencia política latinoamericana parece haber estado aferrada a la caracterización de un tipo de golpe muy frecuente durante gran parte del siglo XX en el continente, pero debería superar este paradigma para, de este modo, conseguir comprender y definir mejor lo que ha sucedido en los últimos años en países como Honduras (2009), Paraguay (2012) y Brasil (2016) o, más recientemente, en casos como el de Bolivia (2019).

Por lo tanto, creemos que el “neogolpismo” debe ser entendido como un tipo de golpe de Estado que preserva ciertas apariencias legales y se procesa preferentemente mediante las instituciones vigentes y el cumplimiento de ritos formales – aunque estos puedan, en la secuencia, sufrir eventuales modificaciones, durante la etapa gris que se abre a partir de entonces. A diferencia de los golpes del siglo pasado, estas formas más procedimentales y sutiles de uso concentrado de la fuerza hacen más difícil su condena abierta por la comunidad internacional e incluso facilitan el reconocimiento de los gobiernos resultantes de la nueva forma de golpe por las potencias extranjeras que, por acción u omisión, han apoyado tales rupturas. En cuanto a los actores de los nuevos golpes, no son diferentes de los que preparaban y ejecutaban los golpes “clásicos”, pero su peso específico y el lugar que ocupa cada uno de ellos tienden a cambiar:

El “nuevo golpismo” está encabezado más abiertamente por civiles y cuenta con el apoyo tácito (pasivo) o la complicidad explícita (activa) de las Fuerzas Armadas, pretende violar la constitución del Estado con una violencia menos ostensible, intenta preservar una semblanza institucional mínima (por ejemplo, con el Congreso en funcionamiento

¿Qué (no) dice la ciencia política sobre el neogolpismo latinoamericano?

y/o la Corte Suprema temporalmente intacta), no siempre involucra a una gran potencia (por ejemplo, los Estados Unidos) y aspira más a resolver un impasse social o político potencialmente ruinoso que a fundar un orden novedoso (TOKATLIAN, 2009).

Así pues, en los “neogolpes”, los sectores políticos conservadores, actuando a través del Parlamento y el Poder Judicial (aparato de seguridad incluido), se presentan como actores principales. Además, cuentan con el apoyo de los poderes fácticos de la burguesía local (agro/industrial/rentista, que actualmente constituyen el mismo actor hibridizado), sectores religiosos y grandes oligopolios de la comunicación – con el (por el momento) todavía difícil de probar, pero muy probable apoyo de los *think tanks*⁴ de la derecha internacional (como Atlas y Cato) y del gobierno de los Estados Unidos. Estas nuevas modalidades de golpe se han denominado de muchas maneras: golpe “suave” o “blando”, golpe “institucional”, golpe “parlamentario”... Son términos que no siempre definen mucho más allá de la sutileza con la que estos procesos se llevan a cabo. La caracterización de un golpe “parlamentario”, por ejemplo, puede no ser siempre correcta, dado el papel protagónico que también le cabe al Poder Judicial en la aplicación y el reconocimiento de todo el proceso.

Valdría la pena insistir, por lo tanto, en la determinación de los nuevos elementos que aporta el “neogolpismo” y que marcan sus diferencias con el patrón otrora tan frecuente en la región. Barbé (2015) formula dos preguntas sobre el golpe: “quién lo hace” y “cómo se hace”. A la primera pregunta, podemos responder que siguen siendo agentes del propio Estado – lo cual es esencial para el concepto. El cambio que viene ocurriendo está relacionado con la segunda pregunta. Es el “cómo se hace” lo que se está transformando.

Tal vez la insistencia en las instituciones y en los procedimientos esté relacionada con la concepción de la democracia predominante en nuestra disciplina, en la medida en que esta es definida, de forma bastante

4 *Think tanks* son instituciones dedicadas a la investigación y a la difusión de ideas, que procuran influir en la opinión pública y en la elaboración de políticas. Muchas de ellas asumen posiciones marcadamente de derecha, abogando por la adopción de políticas neoliberales y conservadoras.

acrítica, como un mero conjunto de instituciones y procedimientos establecidos. Esta concepción hegemónica de democracia puede ser considerada “elitista” o “procedimental”, pues la democracia en ellas deja de ser un valor y se vuelve “técnica”, “procedimiento”. Por ejemplo, cuando Joseph Schumpeter (en *Capitalismo, Socialismo y Democracia*, de 1942) define democracia como un “arreglo institucional” para producir decisiones políticas, donde individuos conquistan el poder de decidir a partir de una disputa por el voto del pueblo. O cuando Norberto Bobbio (en *El Futuro de la Democracia*, de 1984) entiende la democracia como un “conjunto de reglas de procedimiento” para la adopción de decisiones colectivas (SCHUMPETER, 1976; BOBBIO, 1986).

Así pues, conservadas formalmente ciertas simulaciones de instituciones y procedimientos, no se podría afirmar categóricamente que la democracia haya sido completamente abandonada. Por lo tanto, la idea de un “golpe institucional” tiene más que ver con el “cómo se hace” que con el “quién lo hace” – los golpes siempre han tenido lugar a través de agentes del propio Estado (soberano, fuerzas armadas, burocracia, parlamentarios, etc.), pero ahora el *modus operandi* sería más complejo y, en principio, menos violento.

En toda América Latina, la ciencia política se ha institucionalizado teniendo como referencia principal la forma en que la disciplina fue siendo construida y definida en los círculos académicos de los Estados Unidos, manteniendo con ellos una fuerte relación de identidad – y eventualmente de dependencia. Esto nos lleva a entender, en gran medida, el porqué del predominio de ciertos temas dentro de nuestro campo en detrimento de otros. Y también explica fundamentalmente el porqué de la preeminencia de ciertos enfoques, como es el caso de la perspectiva institucionalista (o neoinstitucionalista) (SOUZA, VALMORE, 2016; FERES JR., 2000).

Concretamente, vemos que la disciplina, en su proceso de institucionalización y autonomización, ha adoptado como uno de sus principales temas de investigación la cuestión democrática y las instituciones que fueron siendo asociadas a ella en su vertiente liberal (partidos, parlamentos, sistemas y procesos electorales, relación entre

los poderes, etc.), haciendo hincapié en los procesos de transición, consolidación y funcionamiento de este régimen. La fuerte relación entre la ciencia política y la democracia llevó a que se definiera – siguiendo el modelo construido en los Estados Unidos – como una disciplina al servicio de la “educación de los ciudadanos para la democracia” (FARR, 1988 apud FERES JR. , 2000: 98). Esta interpretación se vio reforzada por la lectura de la historia de la disciplina en ese país, que llevó a la tesis de que “La ciencia política apareció con el crecimiento de la democracia representativa. Como conclusión lógica de ello se extrae que el desarrollo de la ciencia política, tal como la entendemos, depende del futuro de la democracia representativa” (ANCKAR, BERNDTSON, 1987 apud FERES JR., 2000: 99).

Sin embargo, aunque la cuestión democrática se erigió en tema central para la disciplina, extrañamente – o no tanto – la ciencia política ha prestado poca atención a los procesos de regresión o de involución autoritaria que vienen sufriendo varios países del continente – en gran medida ni siquiera los ven de esta manera. La “desconsolidación” de los regímenes democráticos latinoamericanos no parece suscitar un grado de interés en modo alguno comparable con el enorme interés que generaba anteriormente la “consolidación” de esos mismos regímenes entre los “transitólogos” y los “consolidólogos” – hoy “calidólogos”⁵. Más extraño puede parecer si consideramos que el enfoque teórico-metodológico prevaleciente, como hemos señalado, es el neoinstitucionalista, siendo que fue precisamente a través de algunas de las instituciones consideradas clave de los regímenes democráticos que se efectuaron las rupturas que aquí llamamos neogolpistas.

Sin embargo, la extrañeza se disipa cuando vemos el poco diálogo que la ciencia política establece con otras disciplinas en el campo de las ciencias humanas y sociales y la falta de importancia del Estado como objeto de estudio. Consideramos que la ciencia política está impregnada de una tendencia creciente a la sofisticación metodológica que no se traduce, en la mayoría de los casos, en avances significativos para la disciplina, especialmente en lo que respecta a la dimensión

5 Para un enfoque crítico de la “transitología”, la “consolidología” y la “calidología”, sugerimos consultar a G. VITULLO (2001) y F. PEREIRA DA SILVA (2017).

teórica. De esta manera, existe una incapacidad para comprender los procesos disruptivos y, en general, para percibir, analizar y comprender la dimensión del conflicto. Este excesivo formalismo se traduce en un énfasis en la cuestión institucional, en las formas, sin conseguir comprender las fuerzas sociopolíticas en lucha. Todo lo cual redundando en la incapacidad tanto de predecir como de explicar. Incluso cuando el propio juego se rompe, no se logra observar ni mucho menos entender lo que ha sucedido y, en consecuencia, nombrar los fenómenos como lo que estos son.

En resumen, cuando el neogolpismo se encuentra con el carácter conservador y formalista de la ciencia política hegemónica, tenemos o bien un silencio incómodo o bien una adhesión avergonzada, como trataremos de demostrar con los datos empíricos presentados en la próxima sección. Abordar estos golpes como lo que efectivamente son requiere de nosotros, politólogos, una profunda reflexión (incluyendo una autocrítica) en torno a los cimientos sobre los que se ha levantado nuestra disciplina, particularmente en América Latina, tan marcada por la influencia estadounidense.

Un panorama del (casi no) debate de la ciencia política sobre los neogolpes

En esta tercera parte del capítulo, examinamos el material empírico. Como ya se ha mencionado, se realizó un relevamiento en ocho revistas brasileñas de ciencia política y en dieciséis revistas extranjeras del área, que abarca un universo total de 251 fascículos y 2.666 materiales publicados, en el caso de las primeras, y un total de 447 fascículos y 5.006 materiales, en el caso de las segundas, a lo largo de la última década (2009-2019)⁶. Si se suman los datos de las revistas brasileñas y los de las revistas publicadas en el extranjero, llegamos a un total general de 698 fascículos y 7.672 materiales publicados, como detallamos a continuación (Cuadros I y II):

⁶ No hemos considerado lo publicado en el primer semestre de 2009, dado que el neogolpe en Honduras se produjo en junio de ese año.

¿Qué (no) dice la ciencia política sobre el neogolpismo latinoamericano?

Cuadro I: Revistas brasileñas (2009-2019)

Revista	Qualis*	Fascículos publicados	Materiales publicados
<i>Dados</i>	A1	42	323
<i>Revista de Sociologia e Política</i>	A1	40	402
<i>Opinião Pública</i>	A1	27	244
<i>Revista Brasileira de Ciências Sociais</i>	A2	31	477
<i>Brazilian Political Science Review</i>	A2	28	221
<i>Novos Estudos CEBRAP</i>	A2	32	363
<i>Revista Brasileira de Ciência Política</i>	B1	29	327
<i>Revista de Ciências Sociais (UFC)</i>	B3	22	309
Total		251	2666

Fuente: Elaboración propia.

* Qualis del cuatrienio 2013-2016.

Cuadro II: Revistas extranjeras (2009-2019)

Revista	Qualis*	Fascículos publicados	Materiales publicados
<i>América Latina Hoy (España)</i>	A2	31	491
<i>Revista de Ciencia Política (Chile)</i>	A2	30	335
<i>Colombia Internacional (Colombia)</i>	A2	31	261
<i>Latin American Research Review (EUA)</i>	A2	42	615
<i>Revista SAAP (Argentina)</i>	B1	20	249
<i>Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales (México)</i>	B1	31	438
<i>Política y Gobierno (México)</i>	B1	21	175
<i>Cuadernos del CENDES (Venezuela)</i>	B1	31	319
<i>Nueva Sociedad (Venezuela)</i>	B2	64	812
<i>Revista Paraguay desde las Ciencias Sociales (Argentina)**</i>	B3	10	60
<i>Revista Paraguaya de Estudios Pol. Contemporáneos / Novapolis</i>	B3	12	79
<i>Análisis político (Colombia)</i>	-	31	297
<i>Estudios Políticos (México)</i>	-	31	290

Nuevas tensiones de las democracias en América Latina

<i>Revista Internacional de Investigación en Ciencias Sociales (Paraguay)</i>	–	21	188
<i>Revista de Ciencias Políticas del Uruguay (Uruguay)</i>	–	19	150
<i>Apuntes (Perú)</i>	–	22	247
Total		447	5.006

Fuente: Elaboración propia.

* Qualis del cuatrienio 2013-2016.

** La revista comenzó a publicarse en 2012, por lo que el período cubierto en este caso fue 2012-2018.

Entre las revistas brasileñas, buscamos incluir las más representativas dentro de las mejor evaluadas en el sistema *Qualis*⁷ hasta el momento de esta investigación: tres con el concepto A1, otras tres con el concepto A2 y una con el concepto B1. Además de éstas, también elegimos incluir en nuestro universo la *Revista de Ciências Sociais* (UFC), ya que fue la única revista brasileña que publicó varios textos sobre el tema (incluyendo un *dossier*), con una perspectiva que difiere de la predominante. Y en el caso de las revistas publicadas en el extranjero, tomamos en consideración el concepto *Qualis* y la necesidad de contemplar los países en los que la disciplina está más consolidada, dando también espacio en nuestro análisis a dos publicaciones que, aun sin ser editadas en América Latina, se encuentran entre las más prestigiosas de las que tienen por foco la política en la región.

Dentro de este vasto universo, buscamos identificar, por un lado, los textos que traten directamente de los neogolpes sufridos por Honduras, Paraguay y Brasil, observando la forma en que hacen referencia a los mismos. Y, por otro lado, apuntamos a detectar y cuantificar aquellos materiales académicos que, aunque no trataran directamente del tema, hicieran alguna alusión – destacada o incluso

⁷ Qualis es el sistema de evaluación brasileño de revistas académicas, elaborado por la agencia gubernamental Coordinación para el Perfeccionamiento del Personal de Educación Superior (CAPES en el acrónimo en portugués). Para cada área de conocimiento, se clasifican las revistas en distintos niveles de relevancia. Consideramos para nuestra metodología la evaluación relativa al cuatrienio 2013-2016, pues para el cuatrienio 2017-2020 no había una actualización definitiva hasta la elaboración de este capítulo.

marginal – a tales acontecimientos. A continuación presentamos los principales resultados obtenidos con este relevamiento.

El neogolpismo en las revistas de ciencia política brasileñas

En el período de diez años y medio investigado, identificamos 41 textos (34 artículos académicos, 5 reseñas y 2 presentaciones de *dossier*) en las ocho revistas brasileñas seleccionadas que abordan directamente el tema que ocupa nuestra atención. Esto dentro de un conjunto que alcanza un total de 2.666 materiales, lo cual representa solo el 1,5% de este universo. Esto constituye, sin dudas, un índice extremadamente bajo para una disciplina que tiene el tema de la democracia como su principal objeto de estudio. Y aunque restrinjamos el universo en cada uno de los tres casos nacionales al material publicado después de cada uno de los respectivos neogolpes, los porcentajes siguen siendo muy bajos: solo el 0,3% de los 2.666 textos publicados a lo largo del período analizado se refieren al caso de Honduras, el 0,5% de los 1.890 textos publicados después de junio de 2012 se refieren al caso paraguayo y el 4,5% de los 843 textos publicados después de agosto de 2016 se centran en el caso brasileño. Pero este no es el único hecho que llama la atención. Hay otras cuestiones que también deben destacarse y que enumeramos a continuación, a partir de los datos presentados en el **Cuadro III** (ver p.33).

1. Hay un mayor número de materiales que definen lo que ocurrió en los tres casos citados como “*impeachment*” o equivalente (22) que los que utilizan la expresión “golpe” (19), lo que pone de relieve la reticencia de importantes sectores de la ciencia política brasileña a utilizar una expresión más coherente con lo que realmente ocurrió en los tres países examinados.

2. En cuanto a la distribución de los 41 materiales según el concepto *Qualis* atribuido a las revistas en las que se publicaron, hay un número algo mayor de apariciones en las revistas clasificadas como A1 y A2 que el número de apariciones en las revistas clasificadas como B1 y B3: 23 textos en el primer caso, 18 en el segundo. Con la aclaración,

en este último, de que al haber evaluado seis revistas que se encuentran en los estratos más altos de *Qualis* y solo dos clasificadas como B1 y B3, se podría pensar que habría una mayor apertura a la publicación de artículos sobre este tema en las revistas consideradas como “menos relevantes”.

3. En cuanto a los países mencionados en estos 41 materiales, cabe destacar que 7 tratan el caso de Honduras, 10 el de Paraguay y 38 el de Brasil, sumando un total de 55 referencias (en varios de estos textos el foco está en más de uno de los tres países analizados aquí, lo que explica que la suma supere las 41 citadas).

4. Al examinar, para cada uno de los tres países, el tipo de caracterización o término elegido para referirse a los hechos, se observa un claro predominio de la calificación de “golpe” en el caso de Honduras, dado que en 5 de los textos se define como “golpe” lo sucedido en 2009 y solo en 2 se eligió la expresión “*impeachment*”, y un predominio menos pronunciado en el caso de Paraguay, hasta el punto de que en 6 textos los hechos del año 2012 que llevaron a la deposición de Fernando Lugo se califican como “golpe”, mientras que en 4 se utiliza la expresión “*impeachment*”. En cambio, en el caso brasileño, es total la paridad entre ambas denominaciones: en 19 textos los acontecimientos que llevaron al derrocamiento de la presidenta legítimamente electa se definen como “golpe” y en otros 19 como “*impeachment*”.

5. Es posible constatar que en las tres revistas evaluadas con el concepto A1 en el sistema *Qualis* (*Dados, Revista de Sociologia e Política e Opinião Pública*) solo hay 7 artículos dedicados a examinar el nuevo golpismo latinoamericano, para el cual 5 utilizan la etiqueta de “*impeachment*” y 2 la de “golpe”. Estas proporciones son bastante similares a las que se encuentran en las revistas con concepto *Qualis* A2, dado que de las 16 menciones verificadas dentro de este grupo, 10 usan la expresión “*impeachment*” y solo 6 se valen de la expresión “golpe”.

6. En el caso de las revistas *Qualis* B1 y B3, encontramos proporciones bastante diferentes, hasta el punto de que solo se cuentan 7 textos en los que los episodios de 2016 se definen como “*impeachment*” y 11 como “golpe”. A este respecto, cabe señalar también que si no fuera por la *Revista de Ciências Sociais*, de la *Universidade*

¿Qué (no) dice la ciencia política sobre el neogolpismo latinoamericano?

Federal do Ceará (Qualis B3), el número bajaría sensiblemente: de los 41 textos que abordan el tema del neogolpe en las revistas brasileñas, 16 fueron publicados en esta revista.

7. Los 24 materiales sobre el tema que nos ocupa publicados en las revistas A1, A2 y B1 (*Dados/Qualis A1, Revista de Sociologia e Política/Qualis A1, Revista Opinião Pública/Qualis A1, Revista Brasileira de Ciências Sociais/Qualis A2, Brazilian Political Science Review/Qualis A2, Novos Estudos CEBRAP/Qualis A2 y Revista Brasileira de Ciência Política/Qualis B1*) constituyen un preocupante 1,0% de los 2.357 materiales publicados en las siete revistas citadas. Como se ha mencionado, incluimos la revista de la UFC para presentar un contrapunto a las revistas mejor evaluadas. Excluyéndola del análisis, llegamos a una imagen más fiel (y alarmante) de la situación de la producción en la zona.

Cuando se presta atención a las referencias hechas a los acontecimientos que tuvieron lugar en los tres países mencionados, ya sea en textos que tratan directamente del tema o en textos que tratan de otros temas pero hacen alguna alusión – aunque sea marginal – a dichos acontecimientos, es importante, a la luz de los datos presentados en el **Cuadro IV** (ver p.34), hacer las siguientes consideraciones:

1. Contemplando no solo los materiales centrados en el análisis de lo sucedido en Honduras (2009), Paraguay (2012) y Brasil (2016), sino también los que, aun tratando otros temas, hacen alguna referencia a esos casos, se llega a un total de 97 menciones (equivalentes al 3,6% de todo el material examinado)⁸. De ellos, 31 definen esos acontecimientos como “golpe”, mientras que una cantidad mucho mayor, que suma un total de 66 acontecimientos, utiliza la expresión “*impeachment*”.

2. Cuando desagregamos este total y nos centramos únicamente en los materiales académicos cuyo tema principal no es el del neogolpismo, pronto llama la atención el predominio de la expresión

⁸ Si volvemos a hacer el cálculo para cada país teniendo en cuenta sólo el período posterior al respectivo neogolpe, constatamos que para los casos de Honduras y Paraguay los textos publicados representan solo el 0,4% y el 0,7% de sus respectivos intervalos temporales. En el caso del Brasil, la proporción se eleva al 10,8% de los 843 materiales publicados a partir del segundo semestre de 2016, lo que, aun siendo un porcentaje mucho mayor que el de los otros dos países, sigue siendo una proporción más que tímida.

“*impeachment*”, en detrimento de la expresión “golpe”: 12 menciones de “golpe” y 44 menciones de “*impeachment*”, en una proporción de casi 4 por 1. Lo que nos permitiría concluir que en los textos que no tienen una relación directa con el tema específico, la tendencia es a adherir sin crítica al discurso legitimador producido por los propios gobiernos resultantes del neogolpismo.

3. Este predominio en el uso de la expresión “*impeachment*” se encuentra en los diferentes estratos Qualis de las publicaciones analizadas: en las revistas A1 hay una clara mayoría que utiliza la expresión “*impeachment*” al referirse a tales hechos, en una proporción de 19 contra 4, en las revistas A2 la expresión “*impeachment*” o equivalente es también mayoritaria, 18 x 5 y una situación similar se encuentra en las revistas B1, donde la proporción es de 7 “*impeachment*” x 2 “golpe”. En el caso de la única revista B3 de nuestro universo, hay 1 artículo que hace mención indirecta del tema que estamos tratando y utiliza la expresión “golpe”.

4. Al desagregar más esta parte del universo analizado y examinar las menciones hechas a cada uno de los tres países, encontramos que los casos hondureño y paraguayo solo son citados por 3 materiales cada uno, y en el país centroamericano hay 2 textos que utilizan la expresión “golpe” y 1 la palabra “*impeachment*”, mientras que en el país sudamericano los 3 se refieren a lo ocurrido en 2012 como “*impeachment*”. Esto contrasta con el caso de Brasil, que concentra casi toda la atención. En este último, en la gran mayoría de los materiales que hacen alguna mención secundaria o marginal de los acontecimientos de 2016, sus autores eligen la expresión “*impeachment*” (43 contra sólo 10 que califican tales acontecimientos como “golpe”), lo que pone de relieve una vez más la resistencia que la mayoría de la ciencia política brasileña tiene a reconocer los acontecimientos de 2016 como lo que fueron: un golpe de un nuevo tipo.

Cuadro III - Revistas brasileñas (2009-2018) / Textos que tratan directamente de los casos de Honduras (2009), Paraguay (2012) y/o Brasil (2016) - Por país, Golpe o *Impachment* y revista.

	Totales generales			Honduras (H)			Paraguay (P)			Brasil (B)			(H + P + B)				
	G	I	G+I	G	I	G+I	G	I	G+I	G	I	G+I	G	I	G+I		
<i>Dados</i>	-	2	100,0%	-	-	-	-	-	-	-	2	2	-	2	2	100,0%	100,0%
<i>Revista de Sociologia e Política</i>	-	2	100,0%	-	1	100,0%	-	1	100,0%	-	1	1	-	3	3	100,0%	100,0%
<i>Opinião Pública</i>	2	1	33,3%	-	-	-	-	1	100,0%	-	1	2	-	2	1	33,3%	100,0%
<i>Revista Brasileira de Ciências Sociais</i>	2	3	60,0%	-	-	-	-	1	100,0%	-	1	2	2	2	3	60,0%	100,0%
<i>Brazilian Political Science Review</i>	1	1	50,0%	1	-	100,0%	1	-	100,0%	-	1	1	1	2	1	25,0%	100,0%
<i>Novos Estudos CEBRAP</i>	3	6	66,7%	-	-	-	-	-	-	-	3	6	3	9	6	66,7%	100,0%
<i>Revista Brasileira de Ciência Política</i>	-	1	100,0%	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1	1	100,0%	100,0%
<i>Revista de Ciências Sociais (UFC)</i>	11	6	35,3%	4	1	20%	5	1	16,7%	6	11	6	17	20	8	28,6%	100,0%
Totales	19	22	41	5	2	7	6	4	10	19	38	30	25	55	45,4%	100,0%	
	46,3%	53,7	100,0%	71,4%	28,6%	100,0%	60,0%	40,0%	100,0%	50,0%	100,0%	54,6%	25	45,4%	100,0%	100,0%	

Fuente: Elaboración propia. Nota: El número de trabajos es de 41, pero la suma llega a 55 debido a que en varias de ellas se menciona más de un país.

Cuadro IV - Revistas brasileñas (2009-2018) / Textos que, sin tratar directamente el tema, hacen alguna mención a Honduras (2009), Paraguay (2012) y/o Brasil (2016) - Por país, Golpe o *Impeachment* y revista.

	Totales generales			Honduras (H)			Paraguay (P)			Brasil (B)			(H + P + B)		
	G	I	G + I	G	I	G + I	G	I	G + I	G	I	G + I	G	I	G + I
<i>Dados</i>	1	1	2	-	-	-	-	-	-	1	1	2	1	1	2
	50,0%	50,0%	100,0%							50,0%	50,0%	100,0%	50,0%	50,0%	100,0%
<i>Revista de Sociologia e Política</i>	-	5	5	-	-	1	-	1	100,0%	1	5	5	-	6	6
		100,0%	100,0%			100,0%		100,0%	100,0%		100,0%	100,0%		100,0%	100,0%
<i>Opinião Pública</i>	3	13	16	-	-	-	-	-	-	3	13	16	3	13	16
	18,8%	81,2%	100,0%							18,8%	81,2%	100,0%	18,8%	81,2%	100,0%
<i>Revista Brasileira de Ciências Sociais</i>	-	3	3	-	-	-	-	-	-	-	3	3	-	3	3
		100,0%	100,0%								100,0%	100,0%		100,0%	100,0%
<i>Brazilian Political Science Review</i>	-	7	7	-	-	2	-	2	100,0%	2	7	7	-	9	9
		100,0%	100,0%			100,0%		100,0%	100,0%		100,0%	100,0%		100,0%	100,0%
<i>Novos Estudos CEBRAP</i>	5	8	13	1	-	1	-	-	-	4	8	12	5	8	13
	38,5%	61,5%	100,0%	100,0%		100,0%				33,3%	66,7%	100,0%	38,5%	61,5%	100,0%
<i>Revista Brasileira de Ciência Política</i>	2	7	9	1	1	2	-	-	-	1	6	7	2	7	9
	22,2%	77,8%	100,0%	50,0%	50,0%	100,0%				14,3%	85,7%	100,0%	22,2%	77,8%	100,0%
<i>Revista de Ciências Sociais (UFC)</i>	1	-	1	-	-	-	-	-	-	1	-	1	1	-	1
	100,0%		100,0%							100,0%		100,0%	100,0%		100,0%
Totales	12	44	56	2	1	3	-	3	3	10	43	53	12	47	59
	21,4%	78,6%	100,0%	66,7%	33,3%	100,0%		100,0%	100,0%	18,9%	81,1%	100,0%	20,6%	79,4%	100,0%

Fuente: Elaboración propia.

Nota: El número de documentos es 56, pero la suma llega a 59 debido a que hay tres textos en los que aparecen simultáneamente los casos de Paraguay y Brasil.

El neogolpismo en las revistas de ciencia política extranjeras

En el caso de las otras dieciséis revistas seleccionadas, encontramos un total de 61 materiales que tratan directamente del neogolpismo latinoamericano (54 artículos y 7 reseñas), sobre un universo de 5.006 materiales publicados entre julio de 2009 y finales de 2019, lo que representa el 1,2% para el acumulado de los tres países o el 0,6% de lo publicado sobre los hechos de 2009 en Honduras y el 0,7% de lo publicado sobre lo que ocurrió en Paraguay y sobre lo que ocurrió en Brasil después del respectivo neogolpe (proporciones, por lo tanto, tan o más reducidas que las ya observadas en el análisis de las revistas brasileñas). A continuación, tomando como base los datos que figuran en el Cuadro V, destacaremos otros hechos relevantes:

1. En los 61 materiales que abordan directamente el tema de los neogolpes en la región, una gran mayoría utiliza la expresión “golpe”, mientras que son minoría los que se valen de la expresión “*impeachment*” y equivalentes (“juicio político” e “interrupciones presidenciales”, entre otras): suman 46 el primero contra solo 15 los segundos. Existe, por lo tanto, un contraste muy importante con las revistas brasileñas: a la inversa de lo que ocurre con estas, en las revistas publicadas en el extranjero hay un claro predominio de la caracterización de “golpe”, en una proporción que llega al 75,4% de los materiales mencionados.

2. De los tres casos, Honduras fue el que recibió más atención en las revistas publicadas en el extranjero, con 32 materiales referidos a ella, seguido por Paraguay, con 26, y Brasil, con solo 13, lo que contrasta fuertemente con las revistas brasileñas ya analizadas (la suma supera los 61 porque hay textos que tratan de más de un país). El hecho de que el caso brasileño sea más reciente puede explicar, en parte, el menor número de referencias.

3. Al analizar más específicamente el tratamiento dado a cada país, hay una diferencia muy significativa entre la caracterización que se hace de los casos de Honduras y Paraguay por un lado y la de Brasil por el otro. De los 32 artículos que abordan el caso hondureño, 29 lo califican como “golpe” (90,6%) y de los 26 que tratan del caso paraguayo, 19 también lo califican así (73,1%), mientras que en el caso

brasileño solo 3 de 13 lo consideran así (apenas 23,1%). En el caso de Honduras, el hecho de que hubiera una participación más explícita de los militares puede ser el principal factor explicativo de haber optado por la caracterización de “golpe” para referirse a los acontecimientos de 2009. Sin embargo, esta no sería una variable significativa a la hora de entender la enorme diferencia entre los casos paraguayo y brasileño: ¿habrá sido, entonces, la inusual rapidez con la que se produjo la remoción de Fernando Lugo de la presidencia paraguaya el elemento explicativo que llevó al predominio de la expresión “golpe”, a diferencia de lo que ocurrió en el caso brasileño?

4. Por último, al centrarnos en el análisis de cada una de las 16 revistas seleccionadas, llama la atención el hecho de que casi la mitad de los materiales que tratan el tema del neogolpismo latinoamericano se concentre en solo dos revistas: la *Revista de Ciencia Política, de Chile*, con 12 artículos, y la revista *Nueva Sociedad*, con 17 artículos. En ambas, el 100% de los textos que tratan de los casos hondureños y paraguayo los caracterizan como “golpe”. No ocurre lo mismo en el caso brasileño: en la primera revista citada, los 3 artículos que abordan el derrocamiento de Dilma Rousseff hacen uso de la expresión “*impeachment*”, mientras que en la *Nueva Sociedad* de los 5 textos que tratan del tema, 3 optan por caracterizarlo como “*impeachment*”. También cabe mencionar que, además de la *Revista de Ciencia Política*, las otras 3 publicaciones consideradas como A2 en el sistema *Qualis* apenas si prestan atención al tema: en la *Latin American Research Review* (LAAR) solo uno de los 615 artículos publicados en el período trata directamente el tema (en este caso, sobre Honduras), en *América Latina Hoy* (revista que es la principal referencia europea de estudios políticos latinoamericanos), en un universo de 491 textos publicados entre 2009 y 2019, solo 3 tratan del caso hondureño (2 definidos como “golpe” y 1 como “*impeachment*”) y 1 de esos aborda también el caso paraguayo (considerado como un caso de “*impeachment*”) y, en el caso de la revista *Colombia Internacional*, sólo hay 5 textos que tratan del tema entre los 261 publicados en el período (3 sobre los sucesos de Honduras, de 2009, definidos como “golpe”, 1 sobre lo ocurrido en Paraguay en 2012 y otro sobre lo sucedió en Brasil en 2016, ambos catalogados como procesos de “*impeachment*”).

Además de la observación de los textos que abordan directamente

¿Qué (no) dice la ciencia política sobre el neogolpismo latinoamericano?

los acontecimientos que tuvieron lugar en los tres países mencionados, también buscamos examinar los textos que, aun tratando de otros temas, hacen algún tipo de referencia a dichos acontecimientos. Hay 148 materiales que se ajustan a esta situación (equivalente al 3,0% de los 5.006 textos analizados)⁹, los que, sumados a los 61 ya examinados, dan un total de 209 textos. Esto representa el 4,2% del total de publicaciones en esas dieciséis revistas, un resultado superior al que presentan las ocho revistas brasileñas seleccionadas (3,6%), pero aun así muy bajo. Sobre este universo caben todavía algunas consideraciones adicionales, teniendo por base los datos presentados en el Cuadro VI:

1. Si consideramos el conjunto de referencias, observaremos que 140 tratan los fenómenos como “golpes” y 70 como “*impeachment*”, “juicio político”, “crisis”, “interrupción presidencial”, etc., en una proporción de 2 por 1.

2. Centrándonos en cada uno de los tres países, es posible ver cómo, entre los materiales que hacen alguna referencia al tema, pero que no lo abordan de modo directo, el caso hondureño es el más mencionado, con 62 registros, seguido del caso brasileño, con 53, y el caso paraguayo, con 51 alusiones. Se verifica, entonces, un número más equilibrado de referencias para el caso brasileño al compararlo con aquellos artículos que tratan directamente el tema.

3. En cuanto a la caracterización que se hace de cada uno de los procesos en los artículos publicados en las revistas extranjeras, dentro del subconjunto aquí analizado, una vez más el proceso hondureño es el más tratado como “golpe” (58 de 62 menciones o 93,4%), seguido del caso paraguayo (33 de 51 o 64,7%) y el caso brasileño (16 de 53 o mero 30,2%). Cabe señalar que cuando se tienen en cuenta las menciones en los trabajos que no abordan directamente nuestro tema, aunque siga siendo minoritario, aumenta proporcionalmente el número de materiales en los que el proceso brasileño se define como un golpe: el 30,2% en esos trabajos frente al 23,1%, como ya señalado, en el caso de los trabajos que abordan directamente el tema que nos ocupa.

⁹ Nuevamente si rehacemos los cálculos teniendo en cuenta sólo el período posterior a cada neogolpe, estos son los resultados: el 1,2%, el 1,4% y el 3,0% de los trabajos hacen alguna referencia secundaria al tema para los casos de Honduras, Paraguay y Brasil respectivamente.

Cuadro V - Revistas extranjeras (2009-2018) / Textos que tratan directamente de los casos de Honduras (2009), Paraguay (2012) y/o Brasil (2016) - Por país, Golpe o *Impeachment* y revista.

	Totales generales			Honduras (H)			Paraguay (P)			Brasil (B)			(H + P + B)		
	G	I	G+I	G	I	G+I	G	I	G+I	G	I	G+I	G	I	G+I
<i>América Latina Hoy</i>	2 66,7%	1 33,3%	3 100,0%	2 66,7%	1 33,3%	3 100,0%	-	1 100,0%	1 100,0%	-	2 50,0%	-	2 50,0%	2 50,0%	4 100,0%
<i>Rev.de Ciencia Política</i>	9 75%	3 25%	12 100%	4 100,0%	-	4 100,0%	5 100,0%	-	5 100,0%	-	3 75,0%	3 100,0%	9 75,0%	3 25,0%	12 100,0%
<i>Colombia Internacional</i>	3 60,0%	2 40,0%	5 100,0%	3 100,0%	-	3 100,0%	-	1 100,0%	1 100,0%	-	1 100,0%	1 100,0%	4 80,0%	1 20,0%	5 100,0%
<i>Latin American Research Review</i>	1 100,0%	-	1 100,0%	1 100,0%	-	1 100,0%	-	-	-	-	-	-	1 100,0%	-	1 100,0%
<i>Revista SAAP</i>	1 50,0%	1 50,0%	2 100,0%	1 100,0%	-	1 100,0%	-	-	-	-	-	1 100,0%	1 50,0%	1 50,0%	2 100,0%
<i>Rev. Mexicana de C. Políticas y Sociales</i>	2 100,0%	-	2 100,0%	1 100,0%	-	1 100,0%	1 100,0%	-	1 100,0%	1 100,0%	1 100,0%	-	3 100,0%	-	3 100,0%
<i>Política y Gobierno</i>	-	1 100,0%	1 100,0%	-	1 100,0%	1 100,0%	-	1 100,0%	1 100,0%	-	1 100,0%	1 100,0%	-	3 100,0%	3 100,0%
<i>Cuadernos del CENDES</i>	1 100,0%	-	1 100,0%	-	-	-	1 100,0%	-	1 100,0%	-	-	-	1 100,0%	-	1 100,0%
<i>Nueva Sociedad</i>	15 88,2%	2 11,8%	17 100,0%	13 100,0%	-	13 100,0%	4 100,0%	-	4 100,0%	2 40,0%	3 60,0%	5 100,0%	19 86,3%	3 13,7%	22 100,0%

¿Qué (no) dice la ciencia política sobre el neogolpismo latinoamericano?

Rev. Paraguay desde las Ciencias Sociales*	5 55,6%	4 44,4%	9 100,0%	-	1 100,0%	1 100,0%	5 55,6%	4 44,4%	9 100,0%	-	-	5 50,0%	10 100,0%
Rev. Paraguaya de Estudios Pol. Contemp. / Novapolis	3 100,0%	-	3 100,0%	-	-	-	3 100,0%	-	3 100,0%	-	-	3 100,0%	3 100,0%
Análisis político	4 80,0%	1 20,0%	5 100,0%	4 100,0%	-	4 100,0%	-	-	-	-	1 100,0%	4 80,0%	5 100,0%
Estudios Políticos	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Rev. Internacional de Investigación en C. Sociales	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Rev. Uruguaya de Ciencia Política	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Apuntes	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Total	46 75,4%	15 24,6%	61 100,0%	29 90,6%	3 9,4%	32 100,0%	19 73,1%	7 26,9%	26 100,0%	3 23,1%	10 76,9%	52 73,2%	71 100,0%

Fuente: Elaboración propia. * En el caso de la *Revista Paraguay desde las Ciencias Sociales*, el período analizado comienza en el 2012, año en que se inició la revista. **Nota:** El número de trabajos es de 61, pero la suma llega a 71 debido a que en varias de ellas se menciona más de un país.

Cuadro VI - Revistas extranjeras (2009-2018) / Textos que, sin tratar directamente el tema, hacen alguna mención a los casos de Honduras (2009), Paraguay (2012) y/o Brasil (2016) - Por país, Golpe o *Impeachment* y revista.

	Totales generales			Honduras (H)			Paraguay (P)			Brasil (B)			(H + P + B)		
	G	I	G+I	G	I	G+I	G	I	G+I	G	I	G+I	G	I	G+I
<i>América Latina Hoy</i>	7 87,5%	1 12,5%	8 100,0%	6 100,0%	-	6 100,0%	-	-	-	1 50,0%	1 50,0%	2 100,0%	7 87,5%	1 12,5%	8 100,0%
<i>Rev. de Ciencia Política</i>	9 60,0%	6 40,0%	15 100,0%	6 100,0%	-	6 100,0%	3 75,0%	1 25,0%	4 100,0%	-	5 100%	5 100%	9 60,0%	6 40,0%	15 100,0%
<i>Colombia Internacional</i>	4 36,4%	7 63,6%	11 100,0%	1 100,0%	-	1 100,0%	2 50,0%	2 50,0%	4 100,0%	3 75,5%	5 62,5%	8 100%	6 46,2%	7 53,8%	13 100,0%
<i>Latin American Research Review</i>	9* 42,9%	12* 57,1%	20 100,0%	8 100,0%	-	8 100,0%	-	3 100,0%	3 100,0%	1 10,0%	9 90,0%	10 100,0%	9 42,9%	12 57,1%	21 100,0%
<i>Revista SAAP</i>	1 25,0%	3 75,0%	4 100,0%	-	2 100,0%	2 100,0%	1 50,0%	1 50,0%	2 100,0%	-	-	-	1 25,0%	3 75,0%	4 100,0%
<i>Rev. Mexicana de C. Políticas y Sociales</i>	3 60,0%	2 40,0%	5 100,0%	2 100,0%	-	2 100,0%	1 50,0%	1 50,0%	2 100,0%	-	1 100,0%	1 100,0%	3 60,0%	2 40,0%	5 100,0%
<i>Política y Gobierno</i>	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
<i>Cuadernos del CENDES</i>	3 75,0%	1 25,0%	4 100,0%	2 100,0%	-	2 100,0%	-	-	-	1 50,0%	1 50,0%	2 100,0%	3 75,0%	1 25,0%	4 100,0%
<i>Nueva Sociedad</i>	28 73,7%	10 26,3%	38 100,0%	22 95,7%	1 4,3%	23 100,0%	6 66,7%	3 33,3%	9 100,0%	8 47,0%	9 53,0%	17 100,0%	36 73,5%	13 26,5%	49 100,0%

¿Qué (no) dice la ciencia política sobre el neogolpismo latinoamericano?

<i>Rev. Paraguay desde las Ciencias Sociales*</i>	5	100,0%	-	5	100,0%	-	-	-	-	-	-	-	-	5	100,0%	-	5	100,0%	
<i>Rev. Paraguaya de Estudios Pol. Contemp. / Novapolis</i>	17	77,3%	5	22	100,0%	5	13	6	19	100,0%	1	100,0%	100%	19	76,0%	6	24,0%	25	100,0%
<i>Análisis político</i>	1	50,0%	1	2	100,0%	1	2	-	-	-	-	-	-	1	50,0%	1	50,0%	2	100,0%
<i>Estudios Políticos</i>	3	75,0%	1	4	100,0%	3	1	-	1	100,0%	-	-	-	1	4	1	20,0%	5	100,0%
<i>Rev. Internacional de Investigación en C. Sociales</i>	1	100,0%	-	1	100,0%	-	1	-	1	100,0%	-	-	-	1	100,0%	-	-	1	100,0%
<i>Rev. Uruguaya de Ciencia Política</i>	2	25,0%	6	8	100,0%	1	-	1	1	100,0%	1	16,7%	83,3%	6	25,0%	2	75,0%	8	100,0%
<i>Apuntes</i>	1	100,0%	-	1	100,0%	1	-	-	-	-	-	-	-	1	100,0%	-	-	1	100,0%
Total	94*	63,1%	55*	148	100,0%	4	33	18	51	100,0%	16	30,2%	69,8%	53	107	59	64,5%	166	100,0%

Fuente: Elaboración propia. * Hay un texto que aparece contabilizado en las dos categorías, dado que se refiere a los hechos de 2009 en Honduras como “golpe” y a lo que ocurrió en Paraguay tres años más tarde como “impeachment”. En los subtotales y totales, sin embargo, lo hemos registrado una sola vez. ** En el caso de la *Revista Paraguaya desde las Ciencias Sociales*, el período analizado comienza en el 2012, año en que se inició la revista.

Consideraciones finales

Por lo que hemos visto en este capítulo, existe un contraste bastante pronunciado entre lo que fue publicado en las revistas brasileñas y el material publicado en las revistas extranjeras: entre las primeras, son mayoría los textos que hacen uso de la expresión “*impeachment*” o equivalentes para referirse a lo que sucedió en Honduras, Paraguay y Brasil, mientras que entre las segundas, al contrario, la mayoría está formada por los materiales que se valen de la palabra “golpe”. Además de ello, observamos también que hay diferencias entre quienes se proponen escribir directamente sobre el tema y los que solo hacen alguna referencia secundaria o marginal al asunto. Tanto en las revistas brasileñas como en las revistas publicadas fuera del país el porcentaje de los que consideran que lo que ocurrió en los países citados fue un golpe o un neogolpe es mayor entre los que se abocan al asunto de modo directo que entre los que no lo hacen. En las revistas brasileñas la diferencia es de casi 25 puntos porcentuales (46,3% entre los que abordan directamente el tema frente a 21,4% entre los que solo mencionan el asunto o lo tratan de forma secundaria) y en las revistas publicadas en el extranjero la diferencia, aunque menos acentuada, también es digna de nota y supera los 12 puntos (75,4% versus 63,1%). Y dado que la percepción del neogolpismo entre quienes abordan directamente el tema tiende a ser más elevada – aun cuando no alcance la mayoría en las revistas brasileñas – que entre los que solo se refieren al asunto de manera secundaria o marginal, es dable inferir que en muchos de esos textos la motivación para su elaboración sea la de intentar comprender el fenómeno y, eventualmente, hasta de denunciarlo.

Otra cuestión que vale subrayar es la diferencia que se verifica en el trato o caracterización hecha acerca de lo que sucedió en cada uno de los tres países. Concretamente se puede observar que, de los tres, el caso brasileño resulta ser, para los colegas de Brasil y de la región, el más difícil de clasificar como neogolpe, lo que probablemente esté motivado por la mayor preocupación que hubo, en este caso, por el cumplimiento de los ritos formales cuando se la compara con la verificada en los otros dos. El esfuerzo por tratar de revestir de legalidad al proceso que llevó a la deposición inconstitucional de Dilma Rousseff ciertamente tiene su

parte en la explicación de tal contraste. Así como seguramente resulte más difícil para los politólogos brasileños (evidentemente un número considerable de los que mencionan el referido proceso) clasificar a su propio país como ejemplo de ruptura, y comparativamente más fácil hacerlo en relación con otros países (en las raras ocasiones en que estos entran en su radar).

Pero, más allá de lo señalado en el párrafo anterior, la cuestión más importante e ineludible que vale consignar aquí tiene que ver con el hecho de que del análisis de 10 años y medio de producción de ciencia política, y considerando el importante volumen de material examinado, se constata la casi ausencia del tema de los neogolpes en las principales revistas de la disciplina. Ya sea por falta de interés o sea por la falta del arsenal teórico-analítico necesario para ello, buena parte de la ciencia política brasileña y de la ciencia política regional terminan por contribuir a la invisibilización de los nuevos golpes, así como ocurriera con la invisibilización de los golpes de formato más “clásico” sufridos en la década anterior en la región, denunciada en su momento por Atilio Boron (2010).

Otro elemento adicional a tener en cuenta consiste en el hecho de que la gran mayoría de las producciones que encaran el tema en cuestión se centran empíricamente en uno de los casos de neogolpe. Son pocos los que se ocupan comparativamente de dos o de los tres casos aquí analizados. Del mismo modo, son raros los trabajos que procuran discutir el fenómeno de una manera más teórico-conceptual. Podría sugerirse, con esto, que la ciencia política se dedica más generalmente a la empiria y a estudios de caso (en su mayoría nacionales) que a los debates teórico-conceptuales y a los estudios comparados.

Sea por esta o por cualquier otra razón, de hecho en el tema de nuestro interés los análisis suelen quedar limitados a los fenómenos nacionales. Poco es lo que se debate en el universo examinado sobre el concepto de neogolpismo o sobre las relaciones de este con la cuestión democrática (eventualmente utilizando casos empíricos como base de apoyo para el debate teórico-conceptual). Y fue a esta tendencia que nos vimos obligados a adecuarnos en este capítulo, estructurando buena parte de nuestra investigación empírica y la consecuente presentación

de los resultados en torno al trinomio “Honduras/Paraguay/Brasil”, porque es de eso que tratan básicamente las producciones aquí analizadas.

Incluso habiendo adoptado metodológicamente la opción de abordar estos casos nacionales a partir del momento de la ruptura institucional, debemos señalar que en los tres casos la crisis que dio lugar a los neogolpes es muy anterior a estos desenlaces. La inestabilidad en el caso hondureño comenzó prácticamente desde la reorientación política liderada por Zelaya, cuando se acercó al chavismo. En el caso paraguayo, cabe señalar que la estrategia del *impeachment* sin mayor justificación se lanzó contra Lugo desde el principio de su mandato y que, en el caso brasileño, el proceso comenzó al menos en 2014, con la impugnación del resultado de las elecciones promovida por el principal partido de la oposición. Estos indicios podrían haber sido ya considerados por los politólogos como material de análisis (y preocupación).

Particularmente en Brasil, han transcurrido desde entonces varios años de crisis ininterrumpida, que culminaron con un proceso electoral en octubre de 2018 marcado por graves irregularidades que ponen en tela de juicio la legitimidad del pleito, y con un nuevo gobierno que viene terminando de dismantelar lo que quedó del régimen democrático en el país. Como hemos dicho, podría sugerirse que el neogolpe brasileño es menos comprendido como tal por la mayor dilatación de los plazos y por el mayor cumplimiento de ritos procesales en comparación con los otros dos casos. Si esta fuera la razón del tratamiento diferencial que recibe, ello solo reforzaría nuestra crítica a la obsesión institucionalista y formalista de la ciencia política hegemónica, que secundariza o lisa y llanamente ignora otras dimensiones de la vida política que van más allá de las cuestiones formales y procedimentales.

Nuestra investigación no concluye aquí y proseguirá en dos direcciones. En primer lugar, reuniendo más literatura sobre el debate en torno al concepto de neogolpismo (tratando de perfeccionarlo), así como hacia la definición de los casos que pueden entrar efectivamente en esta categoría – lo que requiere un análisis más pormenorizado de cada evento potencialmente clasificable como neogolpe. En segundo

lugar, continuaremos con el análisis del tratamiento que la ciencia política da al tema. Estamos reuniendo los trabajos presentados en los congresos de las asociaciones del área (Asociación Latinoamericana de Ciencia Política, ALACIP y Asociación Brasileña de Ciencia Política, ABCP)¹⁰, así como libros y cursos sobre el tema, para seguir sometiendo a prueba nuestra hipótesis.

Más allá de ello, sugerimos una agenda de investigación para los colegas interesados en poner a los neogolpes en el centro del debate de la ciencia política. Es necesario encontrar formas de medir y comparar el espacio dedicado a esta reflexión en los diversos campos del conocimiento de las humanidades, y no nos sorprendería encontrar una desventaja de la ciencia política en esta comparación. Es importante relevar de manera sistemática los conceptos utilizados hasta ahora para tratar estos fenómenos. A partir de esto, se debería buscar una definición más precisa del neogolpismo, avanzando potencialmente hacia algún concepto más satisfactorio que el de “neogolpes” que estamos adoptando de manera preliminar. Asimismo, se debe discutir lo que sucede después de estas rupturas, lo que llevaría a reflexionar sobre “estados de excepción”, “regímenes híbridos”, “desdemocratizaciones”, “post-democracias”, “re-oligarquizaciones”, etc. Lo que muy probablemente impulsará la necesidad incluso de un replanteamiento de algunos de los fundamentos de nuestra disciplina.

Referencias bibliográficas

BARBÉ, Carlos. Golpe de Estado. In BOBBIO, Norberto, MATTEUCCI, Nicola, PASQUINO, Gianfranco (orgs.), *Diccionario de Política*. México: Siglo XXI, 2015, pp. 723-726.

BIANCHI, Álvaro. *O que é um golpe de Estado?* Blog Junho, 26 mar. 2016. Disponible en: <http://blogjunho.com.br/o-que-e-um-golpe-de-estado/>.

BOBBIO, Norberto. *El futuro de la democracia*. México: Fondo de

10 Presentamos los resultados preliminares de los congresos mencionados en G. VITULLO y F. PEREIRA DA SILVA (2020). La evaluación de los trabajos del congreso reúne más dificultades, ya que una parte de las ponencias no están disponibles, y algunos de los eventos del área no ponen los anales a disposición.

Nuevas tensiones de las democracias en América Latina

Cultura Económica, 1986.

BORON, Atilio. Invisibilizando golpes de estado: lo que la teoría hegemónica en la ciencia política no quiere ver. *Rebelión*, 4/1/2010. <http://www.rebelion.org/noticia.php?id=98071>

CANNON, Barry. *The Right in Latin America: Elite Power, Hegemony and the Struggle for the State*. Nova Iorque: Routledge, 2016.

FERES JR., João. Aprendendo com os erros dos outros: o que a história da ciência política americana tem para nos contar. *Revista de Sociologia e Política*, 2000.

HUERTAS, Omar, CÁCERES, Víctor. Los golpes de Estado constitucionales en Latinoamérica: una amenaza emergente para el principio democrático. *Justicia Juris*, v. 10 n. 2, 2014, pp. 28-35.

JINKINGS, Ivana, DORIA, Kim, CLETO, Murilo (orgs.). *Por que gritamos golpe?* Para entender o impeachment e a crise política no Brasil. São Paulo: Boitempo, 2016.

LEMOINE, Maurice. *La era de los golpes de estado suaves en América Latina*. In Asociación Mémoire des Luttés, 2014.

MIGUEL, Luis Felipe. *Golpe*. Texto-resumen de la primera clase de la materia “Tópicos especiais em Ciência Política 4: O golpe de 2016 e o futuro da democracia no Brasil”, del curso de grado en Ciencia Política de la Universidade de Brasília. 5/3/2018.

_____. Brasil: ¿post-democracia o neo-dictadura?. *Revista de la Red Intercatedras de Historia de América Latina Contemporánea* (RIHALC), n. 8, 2018.

MORENO VELADOR, Octavio H.; FIGUEROA IBARRA, Carlos A. Golpe y neogolpismo en América Latina. *Revista Debates*, v. 13, n. 1, ene.-abr. 2019, p. 150-172.

PEREIRA DA SILVA, Fabricio. A “qualidade da democracia” como um problema: que qualidades as nossas democracias deveriam possuir?. *Teoria & Pesquisa*, v. 26, 2017, pp. 6-29.

PERISSINOTTO, Renato. *¿Por qué golpe? 2016*. Disponible en: <https://www.academia.edu/29221192/Por_que_golpe>.

REIS, Guilherme Simões. O fim da era das democracias na América. L(E)H, *Breviário de Filosofia Pública*, n. 146, 2017.

SCHUMPETER, Joseph. *Capitalism, Socialism and Democracy*. New York: Harper Colophon Books, 1976.

SOLER, Lorena. Golpes de Estado en el siglo XXI. Un ejercicio

¿Qué (no) dice la ciencia política sobre el neogolpismo latinoamericano?

comparado Haití (2004), Honduras (2009) y Paraguay (2012). *Cadernos PROLAM/USP*, v. 14, n. 26, 2015, pp. 77-89.

SOUZA, André Luiz Coelho Farias de (org.). Dossier “Os significados das novas quedas presidenciais na América Latina: instabilidade dos governos ou dos regimes?” *Revista de Ciências Sociais* (UFC), v. 49, n. 1, 2018.

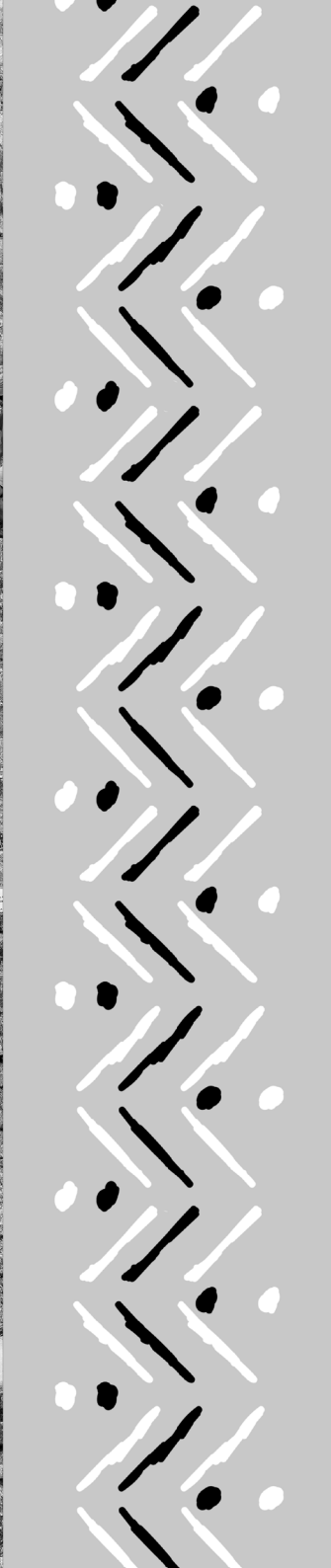
SOUZA, Nelson Rosário de; VALMORE, Fabiane Helene. *A autonomização da ciência política no Brasil a partir da percepção dos editores de sete periódicos nacionais*. 10º Encontro da ABCP, 2016.

TOKATLIAN, Juan Gabriel. El auge del neogolpismo. *La Nación*, 24 de junio de 2012. Disponible en: <http://www.lanacion.com.ar/1484794-el-auge-del-neogolpismo>

_____. Neogolpismo. *Página/12*, 13 de jul. 2009. Disponible en: <http://www.pagina12.com.ar/diario/elmundo/subnotas/128159-41146-2009-07-13.html>

VITULLO, Gabriel E.; PEREIRA DA SILVA, Fabricio. O que a ciência política (não) tem a dizer sobre o neogolpismo latino-americano?. *Revista de Estudos e Pesquisas sobre as Américas*, v. 14, n. 2, 2020.

_____. Transitologia, consolidologia e democracia na América Latina: uma revisão crítica. *Revista de Sociologia e Política*, n.17, 2001, pp. 53-60.



CUANDO EL MECANISMO DE DESTITUCIÓN PRESIDENCIAL SE CONVIERTE EN VOTO DE DESCONFIANZA: LOS CASOS DE BRASIL Y PERÚ EN LOS AÑOS 2010

João Carlos Amoroso Botelho¹
Carlos Ugo Santander²

Resumen

Solo en los años 2010, hubo cinco casos de interrupción del mandato presidencial en América Latina: Fernando Lugo en Paraguay (2012), Otto Pérez Molina en Guatemala (2015), Dilma Rousseff en Brasil (2016), Pedro Pablo Kuczynski en Perú (2018) y Evo Morales en Bolivia (2019). El mecanismo de destitución funcionó como un voto de desconfianza en Brasil y Perú, donde escándalos de corrupción ayudaron a reducir la aprobación presidencial. Los hallazgos muestran que protestas no fueron determinantes en Perú, al contrario del postulado a casos anteriores, y que el efecto esperado en la literatura de que la interrupción de mandato sirva a solucionar o amenizar crisis no se concretó en Brasil y Perú. Eso apunta a la necesidad de revisar el optimismo de la literatura con respecto a la flexibilidad que los instrumentos para destituir al jefe del Ejecutivo confieren al presidencialismo en América Latina.

Palabras clave: interrupción de mandato; años 2010; presidencialismo; Brasil; Perú.

Abstract

Only in the 2010s, there were five cases of presidential term interruption in Latin America: Fernando Lugo in Paraguay (2012), Otto Pérez Molina in Guatemala (2015), Dilma Rousseff in Brazil (2016), Pedro Pablo Kuczynski in Peru (2018),

1 Profesor de la Universidade Federal de Goiás, Brasil. E-mail: joacarlosbotelho@hotmail.com.

2 Profesor de la Universidade Federal de Goiás, Brasil. E-mail: csantander@hotmail.com.

and Evo Morales in Bolivia (2019). The mechanism of removal worked as a vote of no confidence in Brazil and Peru, where corruption scandals helped to reduce presidential approval. The findings show that protests were not decisive in Peru, contrary to what was postulated for previous cases, and that the expected effect in the literature that presidential term interruption serves to solve or lessen the crisis did not materialize in Brazil and Peru. This points to the need to review the optimism of the literature regarding the flexibility that the instruments to remove the chief of Executive grant to presidentialism in Latin America.

Keywords: Interruption of Mandate; 2010s; Presidential System; Brazil; Peru.

Introducción

Las interrupciones de mandato presidencial desde las redemocratizaciones en América Latina se han tornado frecuentes. Solo en los años 2010, fueron cinco casos, con Fernando Lugo en Paraguay (2012), Otto Pérez Molina en Guatemala (2015), Dilma Rousseff en Brasil (2016), Pedro Pablo Kuczynski en Perú (2018) y Evo Morales en Bolivia (2019), resultantes de destitución por vía legislativa o de renuncia.

De esas cinco interrupciones de mandato, tres fueron por renuncia y dos por vía legislativa, pero dos de las que se produjeron por renuncia fueron precedidas por iniciativas legislativas que motivaron a los entonces presidentes, Pérez Molina y Kuczynski, a decidir renunciar. Ese escenario muestra que hay una tendencia de “parlamentarización” del presidencialismo en América Latina, para evitar el mandato fijo y adoptar un tipo no formalizado de voto de desconfianza (Marsteintredet y Berntzen, 2008; Morgenstern et al., 2008; Kasahara y Marsteintredet, 2018).

También se evalúa en la literatura que los instrumentos legales disponibles para la interrupción de mandato presidencial en América Latina pueden servir a solucionar o amenizar crisis y preservar la

institucionalidad democrática (Pérez-Liñán, 2007; Hochstetler, 2008; Marsteintredet y Berntzen, 2008; Marsteintredet, 2008; Kasahara y Marsteintredet, 2018). Tales mecanismos pueden acabar, por ejemplo, con un conflicto entre Ejecutivo y Legislativo o con una crisis presidencial, en la terminología de Pérez-Liñán.

Este capítulo analiza las interrupciones de mandato de los años 2010 en dos países, Brasil y Perú, donde la prerrogativa legislativa de destitución presidencial funcionó como un voto de desconfianza característico de sistemas parlamentarios. Los objetivos del análisis son identificar los factores causales de esos procesos y evaluar si la interrupción genera el efecto esperado en la literatura de solucionar o amenizar crisis.

La selección de los casos de Rousseff y Kuczynski se debe también a que Brasil y Perú comparten algunas características, como la alta fragmentación del sistema partidista y la importancia del tema de la corrupción, sea para la opinión pública o para las instancias de control. Los dos países han tenido sus versiones de la operación anticorrupción conocida como “Lava Jato”, bajo la coordinación de grupos especiales de fiscales. Además, Brasil y Perú presentarán en el Latinobarómetro de 2018 el segundo y el tercero mayores porcentuales de respondientes que consideran la corrupción como el principal problema nacional, de 19% y 16% respectivamente, por debajo solo de Colombia, con 20%.

Factores económicos, políticos y sociales estuvieron presentes en la interrupción de los mandatos de Rousseff y Kuczynski. Una sucesión de escándalos de corrupción y un consecuente rechazo a la política tradicional ayudaron a reducir la aprobación presidencial en Brasil y Perú y llevaron legisladores, muchos en medio de sus propios escándalos, a actuar para preservarse. Esa actuación fue facilitada por la normativa que concede discrecionalidad al Congreso de los dos países en el proceso de destitución. En cuanto a los demás factores identificados en la literatura sobre interrupción de mandato en América Latina, la movilización popular no estuvo presente en Perú y, en consecuencia, no fue determinante en el caso de Kuczynski, contrariando a lo que Pérez-Liñán (2007) y Hochstetler (2008) postulan para casos anteriores.

Otro hallazgo es que el efecto esperado en la literatura de que la interrupción sirva para solucionar o amenizar crisis no se concretó en Brasil y Perú, pues hay más factores que interactúan para ese resultado, como la reglamentación del proceso de destitución y la manera como se lo conduce. En realidad, la remoción por motivación política ha creado un precedente en ese sentido para sucesores de Rouseff y Kuczynski. Esos hallazgos apuntan a la necesidad de revisar la visión optimista sobre la flexibilidad que los instrumentos legales para destituir al jefe del Ejecutivo confieren al presidencialismo en América Latina.

El texto se compone de más cuatro apartados. El siguiente presenta los marcos del análisis. A continuación, hay un apartado que reconstituye lo que pasó en Brasil y otro que hace lo mismo para Perú. Por último, las consideraciones finales reúnen las comparaciones entre los casos y presentan las conclusiones.

Marcos del análisis

En la caracterización de Shugart y Mainwaring (2002), el presidencialismo es un sistema de gobierno en que: 1) la/el jefe del Ejecutivo (presidente) es popularmente electo; y 2) los mandatos tanto de presidente cuánto de legisladores son fijos. Esas características contrastan con las del parlamentarismo, en que: 1) la/el jefe del Ejecutivo (primer ministro) es elegido por el Parlamento; y 2) los mandatos son flexibles, ya que la continuidad del gabinete de gobierno depende de la confianza del Parlamento, que puede manifestarse por medio de votaciones, así como el gabinete, en algunos casos, puede disolver el Parlamento y convocar elecciones anticipadas. De esa manera, hay en el presidencialismo origen y supervivencia separados de Ejecutivo y Legislativo, ya que uno no elige al otro ni depende del otro para completar el mandato.

En Perú, además de un presidente popularmente electo para un mandato fijo de cinco años, está la/el presidente del Consejo de Ministros, que recibe extraoficialmente la denominación de primer ministro aunque su designación provenga del Ejecutivo, y no del Congreso. Este puede apreciar la designación y negar confianza al

gabinete. Sin embargo, eso no descalifica al sistema de gobierno peruano como presidencialista, pues las características de jefe del Ejecutivo popularmente electo y de mandatos fijos siguen presentes. La/el presidente puede disolver al Congreso, pero solo cuando esté niegue su confianza a dos gabinetes sucesivos, lo que suele evitar justamente para no ser disuelto.

El voto de desconfianza es un mecanismo característico de sistemas parlamentarios que no está presente en Brasil ni Perú. Por ese mecanismo, el Ejecutivo, conformado por un primer ministro y su gabinete, puede ser destituido por una mayoría de parlamentarios a cualquier momento de mandato. Esa es, incluso, la propiedad definitoria del parlamentarismo como sistema de gobierno (Müller y Sieberer, 2014).

En la clasificación de Kasahara y Marsteintredet (2018), las interrupciones de mandato presidencial pueden ocurrir por vía institucional (*impeachment* y declaración de incapacidad o abandono del cargo), decisión unilateral del presidente (renuncia, seguida o no de elecciones anticipadas) y acción militar (golpe). Para el período de 1985 a 2016 en América Latina, Kasahara y Marsteintredet identifican seis interrupciones de mandato presidencial por *impeachment*, dos por declaración de incapacidad o abandono del cargo, seis por renuncia, dos por renuncia seguida de elecciones anticipadas y dos por golpe militar, totalizando 18 casos. De los años 2010, todavía faltan los casos de Kuczynski en Perú y Morales en Bolivia, cuyos mandatos fueron interrumpidos por renuncia en 2018 y 2019, respectivamente.

Un primer aspecto que se sobresale en esa relación de casos es que el modelo de interrupción de mandatos presidenciales por la vía del golpe militar, recurrente entre los años 1950 y 1970, se ha tornado minoritario y esporádico en América Latina, con sólo los ejemplos de Jamil Mahuad en Ecuador (2000) y Manuel Zelaya en Honduras (2009). Otro punto es que la interrupción por la vía institucional, adoptada por primera vez en Brasil para Fernando Collor, que renunció a la Presidencia y vio su *impeachment* ser concluido de todos modos en 1992, se fue repitiendo en aquella década, perdió espacio para las renunciaciones forzadas por movilizaciones populares en los años 2000 y

regresó con fuerza en los 2010. De los cinco casos de interrupción de mandato en ese último período, fueron dos por vía legislativa (Lugo y Rousseff) y dos por renuncia precedida de iniciativa legislativa para la remoción (Pérez Molina y Kuczynski).

En consecuencia, la literatura sobre interrupción de mandato en América Latina ha sido extensa³. Un factor presente en diferentes casos es la relación tensa entre Ejecutivo y Legislativo (Kasahara y Marsteintredet, 2018). Pérez-Liñán (2007) adopta el concepto de crisis presidencial, que es un conflicto extremo entre Ejecutivo y Legislativo, en que un poder busca la disolución del otro. Según el autor, las interrupciones de mandato son precedidas por una crisis presidencial, pero ella no lleva necesariamente a ese resultado, pues hay casos en que el desenlace fue diferente. Para Pérez-Liñán, la explotación de escándalos de corrupción por los medios derriba la aprobación presidencial y estimula una movilización popular amplia contra la/el presidente, que es determinante en la interrupción de mandato. En un trabajo posterior, él refinó sus argumentos y formuló una teoría en dos niveles, según la cual presidentes están en riesgo cuando sus oponentes articulan una amenaza efectiva, ya sea en las calles o en el Legislativo, y sus partidarios fallan en constituir una protección (Pérez-Liñán, 2014).

En cuanto a la arena legislativa, Negretto (2006) argumenta que el potencial para conflicto con el Ejecutivo en América Latina es mayor cuando el partido gobernante no abarca la posición del legislador mediano ni es capaz de sostener un veto presidencial o formar una coalición de gobierno con mayoría en el Legislativo. De los casos enfocados aquí, Rousseff contaba con una coalición mayoritaria en el Congreso brasileño, pero poco articulada, mientras que Kuczynski tenía un gobierno minoritario en Perú. Por otra parte, Hochstetler (2008) enfatiza el papel de la movilización popular para la interrupción del mandato presidencial. Carlin et al. (2015) consideran que escándalos de corrupción generan punición a un presidente cuando el desempeño

3 Ver Carlin et al. (2015), Hochstetler (2008), Hochstetler y Samuels (2011), Kasahara y Marsteintredet (2018), Llanos y Marsteintredet (2010), Lima y Chaloub (2018), Martínez (2020), Marsteintredet (2008 y 2014), Marsteintredet y Berntzen (2008), Marsteintredet et al. (2013), Mendes (2018), Monteiro (2018), Negretto (2006), Pérez-Liñán (2007 y 2014) y Silva y Lourenço (2018), entre otros.

económico del país es pobre. Mendes (2018) añade al conjunto de factores causales la actuación del Judiciario en los casos de corrupción.

Con respecto a los efectos, hay una visión optimista en la literatura de que los instrumentos legales para interrumpir el mandato presidencial pueden servir a solucionar o amenizar crisis en América Latina y preservar el orden democrático (Pérez-Liñán, 2007; Hochstetler, 2008; Marsteintredet y Berntzen, 2008; Marsteintredet, 2008; Kasahara y Marsteintredet, 2018). Hochstetler y Samuels (2011) señalan que hay que observar consecuencias de largo plazo, más allá de la ausencia de ruptura institucional, y evalúan que el reequilibrio es más difícil en países donde la caída del presidente tiene poca mediación institucional. Marsteintredet (2014) postula que la destitución satisface las demandas y extingue las turbulencias cuando los cuestionamientos al presidente son motivados por una violación legal.

Un debate recurrente en la política comparada es sobre la validez de los diseños de investigación con uno o pocos casos frente a los análisis inferenciales basados en técnicas estadísticas (King et al., 1994). En reacción a ese tipo de cuestionamiento, aspectos metodológicos sobre diseños de investigación con small-n han sido mejorados, al punto de Mahoney (2010) se haber referido a una nueva metodología cualitativa. Con un estudio de pocos casos como el hecho aquí, es posible profundizar en cada uno y testar hipótesis de la literatura, sea para los factores causales de la interrupción de mandato o para sus efectos.

Los dos siguientes apartados hacen un ejercicio de narrativa causal, que reconstituye los casos y precede a la comparación al final del capítulo. Con base en la literatura presentada en este apartado, los factores causales para la interrupción de mandato buscados en los casos de Rouseff y Kuczynski son relación tensa entre Ejecutivo y Legislativo, explotación de escándalos de corrupción por los medios, actuación del Judiciario, movilización popular amplia contra la/el presidente, crisis económica y aprobación presidencial en baja.

Brasil

Aunque se pueda retroceder por lo menos a las protestas de junio de 2013, que empezaron en contra de un aumento de tarifa en el transporte público de São Paulo y se extendieron por el país con pautas diversas, para buscar antecedentes del *impeachment* de Dilma Rousseff, presidente de 2011 a 2016 por el Partido de los Trabajadores (PT), un hecho más cercano para iniciar la reconstitución del proceso es la decisión del PT en tener candidato propio a la Presidencia de la Cámara de Diputados para la legislatura que se iniciaría en 2015. Esa decisión, del 17 de diciembre de 2014, creó una disputa por el cargo con Eduardo Cunha, que representaba el Partido del Movimiento Democrático Brasileño (PMDB), del entonces vicepresidente Michel Temer. El 1º de febrero de 2015, Cunha se elegiría con un margen amplio de votos.

La disputa por presidencia de la cámara baja y su resultado son importantes por dos motivos: 1) fue un signo claro de fractura entre PT y PMDB, los principales partidos de la coalición mayoritaria del gobierno de Rousseff; y 2) la/el presidente de la casa tiene la prerrogativa de aceptar una petición de apertura de proceso de *impeachment*. La reconstitución seguirá hasta este punto, la decisión de Cunha el 2 de diciembre de 2015 en aceptar una petición de apertura de proceso, que después de los trámites por una comisión especial para la materia, pasaría por una primera votación en la Cámara de Diputados el 17 de abril de 2016, resultando en la aprobación de la apertura de proceso y en su envío al Senado.

La justificación de elegir la decisión de Cunha como el punto de interés para la reconstitución es que todo lo que pasaría desde ahí hasta la última votación en el Senado para concluir la destitución el 31 de agosto de 2016 acabaría siendo consecuencia inevitable de esa primera decisión. En seguida a la reconstitución, se fundamentó con base a cuestiones institucionales y procedimentales porque la destitución de Rousseff funcionó como un voto de desconfianza de sistemas parlamentarios.

La reconstitución se inicia por la decisión del PT en lanzar candidato propio a la Presidencia de la Cámara de Diputados, con

fecha del 17 de diciembre de 2014. Además del ya explicado sobre la importancia de esa decisión, ella significó que los partidos que sostuvieron el primer gobierno de Rousseff (2011-2014) y podían seguir haciéndolo en el mandato que empezaría en 2015 se dividieron en dos postulaciones, las del PT y del PMDB, justamente las principales fuerzas de la coalición. La disputa dejaría secuelas entre los dos partidos, sobre todo a Cunha, vencedor de la elección y nuevo presidente de la Cámara Baja. Tanto es así que a partir de su victoria el 1º de febrero de 2015, él seguiría una pauta propia en la casa, muchas veces con prioridad a votaciones que contrariaba intereses gubernistas (Congresso em Foco, 2014).

El ambiente político se tornaría a cada día más conturbado para Rousseff conforme las denuncias en el ámbito de la operación “*Lava Jato*”⁴ surgían y se acumulaban, aunque no se referían directamente a ella, sino a su partido, otros de sus coaliciones y al propio Cunha. De una única vez, el Supremo Tribunal Federal (STF) autorizó el 6 de marzo de 2015 la apertura de investigación contra 50 personas acusadas de corrupción en la compañía estatal petrolera, la Petrobras, incluyendo Cunha y el entonces presidente del Senado, Renan Calheiros, también del PMDB. En total, había nombres de seis partidos, siendo 31 del Partido Progresista (PP), aliado frecuente de Rousseff, 8 del PT y 7 del PMDB (Motta, 2015).

Al mismo tiempo, la economía se mostraba estancada y luego pasaría por dos años seguidos de recesión. El 27 de marzo de 2015, el Instituto Brasileño de Geografía y Estadística (IBGE) divulgó que el Producto Nacional Bruto había crecido 0,1% en el año anterior, una estimación que sería revisada posteriormente para 0,5%. El desempleo también venía aumentando desde finales de 2014 y llegó a 7,9% en el primer trimestre de 2015, según el mismo IBGE. Doce meses después, ya estaría en 10,9%.

Entre la apertura de investigaciones por corrupción y el anuncio del crecimiento mínimo de la economía, protestas masivas para exigir

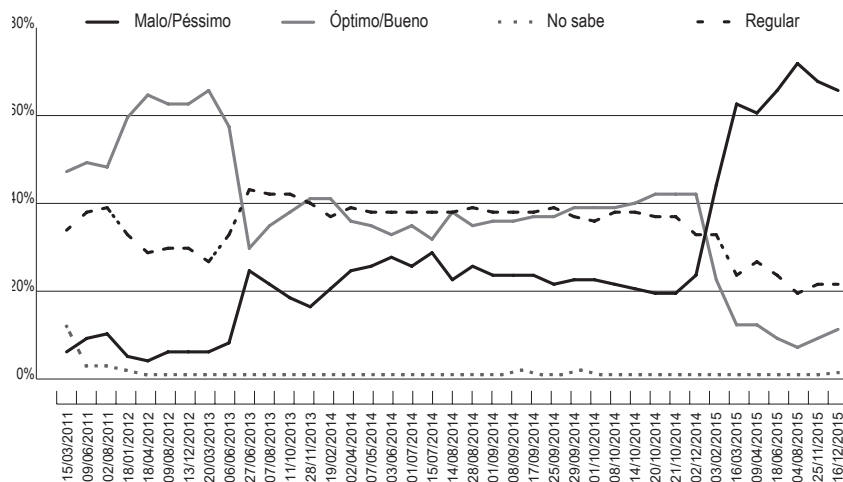
4 Se trata de una operación conducida por un grupo de fiscales y abrigada inicialmente en la Justicia Federal de Curitiba, Paraná, donde actuaba el ex juez Sergio Moro, que dejaría sus funciones para convertirse en Ministro de Justicia del gobierno de Jair Bolsonaro, iniciado en 2019.

Nuevas tensiones de las democracias en América Latina

la salida de Rousseff tomaron varias partes del país el 15 de marzo de 2015, con participación estimada de cerca de 2 millones de personas (Estadão, 2015). En cuanto al escándalo de corrupción en la Petrobras, el arresto de los presidentes de dos de las constructoras más importantes del país, Odebrecht y Andrade Gutierrez, realizado el 20 de junio de 2015, también expuso los que son acusados de pagar propina a partidos y políticos.

Como resultado del agravamiento de los escenarios político y económico, la aprobación al gobierno de Rousseff llegó en una encuesta del 4 de agosto de 2015 al peor nivel desde el inicio de su primer mandato en 2011. La suma de quien consideraba al gobierno óptimo o bueno era de 8%, mientras que la suma de quien lo evaluaba como malo o pésimo era de 71% (ver gráfico 1), según el instituto Datafolha.

Gráfico 1 - Aprobación al gobierno de Dilma Rousseff (2011-2015)



Fuente: Elaboración propia con base a Datafolha

Faltaba a esos escenarios la construcción de un caso que posibilitara y justificara la destitución de Rousseff. Ello pasaría a ser construido con dos hechos. Para que fuera posible hacerlo, todo empezó cuando la Fiscalía General de la República denunció Cunha el 20 de agosto de 2015, acusado de participación en el escándalo de corrupción en la Petrobras. A esa denuncia, se seguirían revelaciones

que debilitarían políticamente al entonces presidente de la Cámara Baja, llevándolo a reaccionar. Para la justificación, fue el Tribunal de Cuentas de la Unión (TCU), órgano de apoyo al Congreso en la fiscalización del Ejecutivo, que la proporcionó, al rechazar el 7 de octubre de 2015 la rendición de cuentas presentada por el gobierno de Rousseff para el año anterior.

En el mismo mes, los dos frentes tuvieron nuevos hechos que les dieron fuerza. El 16 de octubre, fueron reveladas pruebas de cuentas bancarias secretas que Cunha y sus familiares habían tenido en Suiza (Netto, 2015). En testimonio a una comisión parlamentaria de investigación sobre el escándalo de corrupción en la Petrobras, él había negado la existencia de esas cuentas. Pocos días después de las revelaciones, el 21 de octubre, Cunha recibió una nueva petición de apertura de proceso de *impeachment* contra Rousseff, que incluía referencias a la decisión del TCU y a artificios contables adoptados por el gobierno de la entonces presidente a lo largo de 2015.

Aunque los conflictos entre PT y PMDB ya estaban puestos, sobre todo con el grupo vinculado a Cunha, no se sabía cómo Temer, el entonces vice de Rousseff, y el PMDB de forma general se comportarían frente a la posibilidad de *impeachment*. Eso se tornaría más claro a partir de la divulgación del documento de propuestas “Uma Ponte para o Futuro”, presentado el 29 de octubre de 2015 por el propio Temer, que también presidía el PMDB en la ocasión, con que él se intentaba mostrar como una alternativa para promover una agenda de reformas pro-mercado y, al mismo tiempo, reunificar el país en torno a un proyecto común. Más tarde, cuando ya había asumido en definitivo la Presidencia, Temer diría en evento con empresarios que la destitución de Rousseff se debía a que ella no apoyó las propuestas del documento (Fernandes, 2016).

El cerco también se cerraba para Cunha. El 3 de noviembre de 2015, el Consejo de Ética de la Cámara de Diputados instauró un proceso contra el entonces presidente de la casa, a quien se lo acusaba de haber mentido al decir en la comisión parlamentaria sobre el escándalo en Petrobras que no había tenido cuentas bancarias en el exterior. Desde ahí, Cunha empleó recursos políticos y procesuales

para intentar evitar su casación, que acabaría ocurriendo en el pleno de la Cámara Baja el 12 de septiembre de 2016. Sin el foro privilegiado para procesos judiciales que el mandato le confería, él también acabaría siendo arrestado en el ámbito de la operación “*Lava Jato*”.

En cuanto a los efectos para la destitución de Rousseff, la iniciativa del Consejo de Ética de la Cámara de Diputados llevó a que Cunha se moviera para tener mayoría en ese órgano y evitar la continuidad del proceso contra él. Como necesitaba de los votos del PT, Cunha esperaba que su prerrogativa de aceptar una petición para apertura de proceso de *impeachment* le ayudaría a conseguir el apoyo del partido de Rousseff. Sin embargo, bajo la presión de sus bases, el PT decidió el 2 de diciembre de 2015 que votaría por la continuidad del proceso contra Cunha (Bragon y Uribe, 2015). Pocas horas después, el entonces presidente de la Cámara Baja aceptó la petición que había sido protocolizada el 21 de octubre para la apertura de un proceso de *impeachment*. Del inicio de los trámites en el Consejo de Ética a los sucesos del 2 de diciembre, otro hecho generó desgaste para Rousseff el 25 de noviembre, cuando se arrestó al entonces líder de su gobierno en el Senado, bajo la acusación de obstruir investigaciones de la operación “*Lava Jato*”.

Aunque la reconstitución terminó con la decisión de Cunha, dos hechos posteriores merecen registro. En aquel momento, todavía se tenía duda sobre cómo Temer se comportaría, lo que quedó más claro el 7 de diciembre de 2015, cuando se filtró a la prensa el contenido de una carta que el entonces vice envió a Rousseff, quejándose del tratamiento que él y su partido recibían de la presidente. Por fin, reforzando la decisión de este trabajo de tomar la aceptación de una petición de apertura de proceso como el punto a partir del cual el *impeachment* se tornaría irreversible, Temer reveló después de tornarse presidente que la decisión de Cunha había sido en represalia a la negativa del PT en apoyarlo y que, si no fuera así, Rousseff habría seguido en su cargo (Góis, 2017).

Concluida la reconstitución del proceso de destitución (ver cuadro 1), se puede evaluar que, de los factores identificados en la literatura como explicación para la interrupción de mandato

presidencial en América Latina, estuvieron presentes en el caso de Rousseff relación tensa entre Ejecutivo y Legislativo, explotación de escándalos de corrupción por los medios, protestas populares, desempeño económico pobre y actuación del Judiciario, además de la aprobación presidencial en baja como resultado de otros factores.

Cuadro 1 - Secuencia de hechos conducentes al impeachment de Rousseff

17.dic.2014	PT lanza candidato a Presidencia de la Cámara Baja en disputa con PMDB
01.feb.2015	Eduardo Cunha vence elección para Presidencia de la Cámara Baja
06.mar.2015	STF ordena investigación contra 50 personas por corrupción en la Petrobras
15.mar.2015	Manifestaciones exigiendo salida de Rousseff reúnen cerca de 2 millones
27.mar.2015	IBGE divulga que crecimiento económico en el año anterior fue de 0,1%
20.jun.2015	Presidentes de constructoras Odebrecht y Andrade Gutierrez son arrestados
04.ago.2015	Aprobación a gobierno de Rousseff cae a su peor nivel con 8%
20.ago.2015	Fiscalía denuncia Cunha por implicación en corrupción en la Petrobras
07.oct.2015	TCU rechaza por unanimidad cuentas de 2014 del gobierno de Rousseff
16.oct.2015	Pruebas de cuentas bancarias de Cunha y familiares en Suiza son reveladas
21.oct.2015	Petición de impeachment contra Rousseff es protocolada en la Cámara Baja
29.oct.2015	PMDB divulga documento con propuestas "Uma Ponte para o Futuro"
03.nov.2015	Consejo de Ética de la Cámara Baja instaura proceso contra Cunha
25.nov.2015	Líder del gobierno en el Senado es arrestado por obstruir investigaciones
02.dic.2015	PT decide ser favorable a secuencia de proceso de casación contra Cunha
02.dic.2015	Horas después, Cunha acepta petición de impeachment contra Rousseff

Fuente: Elaboración propia

En la relación entre el Ejecutivo liderado por Rousseff y el Legislativo, hubo una crisis presidencial, en que uno de los poderes busca disolver al otro. Según Pérez-Liñán (2007), ese tipo de crisis precede la interrupción de mandato, pero hay casos en que la/el presidente se mantiene en el cargo. El factor que, para el autor, determina la interrupción es la movilización popular amplia contra la/el presidente, lo que estuvo presente en Brasil, así como explotación de escándalos de corrupción por los medios y desempeño económico pobre, que sirven de estímulo a las protestas.

Otro factor que aparece en la literatura (Lima y Chaloub, 2018; Mendes, 2018) y se puede identificar en el caso brasileño es la actuación del Judiciario. Aunque las investigaciones en el ámbito de la operación “Lava Jato” no se referían directamente a Rousseff, sino a su partido y al antecesor, Luiz Inácio Lula da Silva, las fases de la operación y la filtración de informaciones a la prensa se sumaban a otros factores para debilitar la entonces presidente. Además, como se pasó con el mismo Cunha y apareció en conversación de un entonces senador del PMDB, grabada poco antes de la votación en la Cámara Baja sobre la destitución de Rousseff (Valente, 2016), quien había sido alcanzado por las investigaciones de la “Lava Jato” buscaba medios para desviar la atención de sus propios escándalos y preservarse.

Para que el mecanismo de destitución presidencial sea utilizado como un voto de desconfianza, son necesarias normas que dejen espacio para ese tipo de utilización. En Brasil, esas reglas son las que conceden discrecionalidad al Legislativo en los procesos de *impeachment*. Una de ellas es la prerrogativa del presidente de la Cámara de Diputados en aceptar una petición para apertura de proceso. Aunque el Ejecutivo pueda conseguir posteriormente los votos necesarios para evitar que la petición siga su trámite, le costaría esfuerzo en hacerlo, posibilitando que la/el presidente de la Cámara Baja utilice políticamente su prerrogativa para obtener concesiones, como Cunha lo intentó.

La otra norma que concede discrecionalidad al Legislativo es la misma ley que regula el proceso de destitución presidencial en Brasil. Se trata de la Ley N° 1.079, con fecha de 10 de abril de 1950, que define los crímenes de responsabilidad de parte de un conjunto de autoridades públicas, incluyendo la/el presidente, y regula el respectivo

proceso de juicio. En su artículo cuarto, esa norma establece que, para el caso de presidente, son crímenes de responsabilidad, sujetos a la pérdida del cargo, los actos que atenten contra la Constitución Federal y, especialmente, contra: 1) la existencia de la Unión; 2) el libre ejercicio del Poder Legislativo, del Poder Judicial y de los poderes constitucionales de los Estados; 3) el ejercicio de los derechos políticos, individuales y sociales; 4) la seguridad interna del país; 5) la probidad en la administración; 6) la ley presupuestaria; 7) la guardia y el legal empleo de los dineros públicos; y 8) el cumplimiento de las decisiones judiciales⁵. En seguida, se pasa a describir cuales son los crímenes posibles en cada una de esas categorías.

Hay descripciones suficientemente vagas para dar espacio a que la/el presidente sea llevado a juicio en base a motivaciones políticas. Como ejemplos en ese sentido, se destacan: el ítem 6 de los crímenes contra la existencia de la Unión, que es celebrar tratados, convenciones o ajustes que comprometan la dignidad de la Nación; el ítem 5 de los crímenes contra el ejercicio de los derechos políticos, individuales y sociales, que es servirse de las autoridades bajo su subordinación inmediata para practicar abuso del poder, o tolerar que esas autoridades lo practiquen sin represión suya; el ítem 7 de los crímenes contra la probidad en la administración, que es actuar de modo incompatible con la dignidad, la honra y el decoro del cargo; y el ítem 5 de los crímenes contra la guardia y el legal empleo de los dineros públicos, que es descuidar la recaudación de las rentas, impuestos y tasas, así como la conservación del patrimonio nacional⁶. En conjunto, la prerrogativa de la/del presidente de la Cámara Baja en aceptar petición de apertura de proceso y la ley que establece las justificaciones para remoción del jefe del Ejecutivo concede discrecionalidad suficiente al Legislativo para que el mecanismo de destitución presidencial pueda ser utilizado como un voto de desconfianza.

Con esas opciones disponibles y la presencia de los factores identificados en la literatura sobre interrupción de mandato en

5 Brasil. 1950, 10 de abril. "Lei N° 1.079." Recuperado el 26 de junio de 2019 de https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l1079.htm.

6 Brasil. 1950, 10 de abril. "Lei N° 1.079." Recuperado el 26 de junio de 2019 de https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l1079.htm.

América Latina, que son relación tensa entre Ejecutivo y Legislativo, crisis económica, explotación mediática de escándalos de corrupción, actuación del Judiciario, protestas y aprobación presidencial en baja, partidos de oposición se articularon con grupos de la sociedad y con políticos de la coalición de gobierno, que ansiaban por protegerse de acusaciones que tenían contra sí, y buscaron justificaciones legales para la remoción de Rousseff. Por lo tanto, la justificación legal siguió paralelamente a la articulación política, y no la precedió.

Esa estrategia es un ejemplo de lo que Levitsky y Ziblatt (2018) definen como juego duro constitucional, en que, aunque se respete la letra de la ley, se viole su espíritu⁷. Elegir esa línea implica renunciar a la reserva institucional, una de las reglas informales que, según los autores, fortalece la democracia. Otra es la tolerancia mutua, que tampoco ha estado presente en la destitución de Rousseff y desde entonces, ya que las partes de lado a lado no ven el otro como un adversario con derechos igualmente legítimos de existir, postularse a cargos y gobernar, sino como un enemigo mortal.

La manera adoptada para conducir el *impeachment* de Rousseff se ha convertido en un factor más de la espiral de polarización política en Brasil. Aunque se evalúe con relación a diferentes ámbitos que la polarización pueda tener efectos positivos (Dalton, 2008; Wang, 2014; Singer, 2016; Barreda y Ruiz, 2017; Bornschieer, 2019) o negativos (Powell, 1982; Mainwainrg y Scully, 1995; Altman, 2001; Sartori, 2005), el grado a partir del cual se pasa de un tipo de efecto a otro es una cuestión empírica. Lo que se plantea aquí es que la destitución de Rousseff ha tenido un papel en estimular la polarización y, en consecuencia, estrechar los márgenes de tolerancia mutua y negociación política.

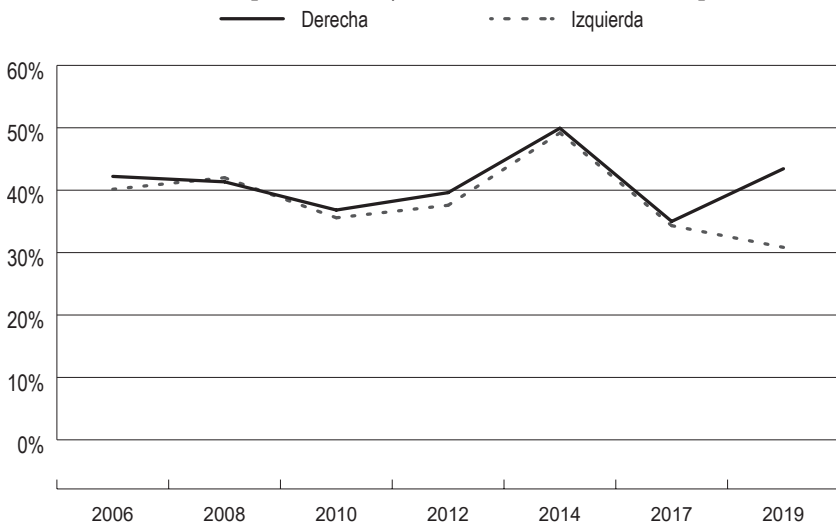
Un ámbito para evaluar la polarización es la opinión pública, teniendo al Latin American Public Opinion Project (LAPOP) como fuente de datos. Según esa encuesta, la distancia entre las opiniones de quien se identifica como de derecha y de izquierda en Brasil ha crecido

⁷ Hay quien considera que tampoco se respetó la letra de la ley en la destitución de Rousseff (Lima y Chaloub, 2018; Monteiro, 2018). Como ya resaltado, el enfoque de este capítulo es analizar los mecanismos causales y las consecuencias políticas del *impeachment* de la ex presidente brasileña, y no su constitucionalidad.

entre las últimas dos rondas en cuestiones como la aceptación a golpe de Estado o disolución del Congreso en ciertas circunstancias.

Las proporciones de personas que consideran que ante mucha corrupción o criminalidad se justificaría que los militares tomaran el poder por un golpe han sido cercanas entre quien se identifica como de derecha y de izquierda a lo largo de las respectivas series históricas, que van de 2006 a 2018-2019 (ver gráficos 2 y 3). Sin embargo, entre 2016-2017 y la última edición del LAPOP, la distancia que era de 0,64 punto porcentual más para las/los identificados con la derecha pasó a ser de 12,6 en cuanto a la aceptación a un golpe ante mucha corrupción. En la concordancia con un golpe ante mucha criminalidad, la distancia ha crecido todavía más, pasando de 0,76 punto porcentual para 13,0. Respectivamente, 43,44% y 43,5% de las personas que se ubican en la derecha aceptarían que los militares tomaran el poder ante mucha corrupción o criminalidad, contra 30,84% y 30,5% de las/los identificados con la izquierda.

Gráfico 2 - Golpe de Estado justificado ante mucha corrupción

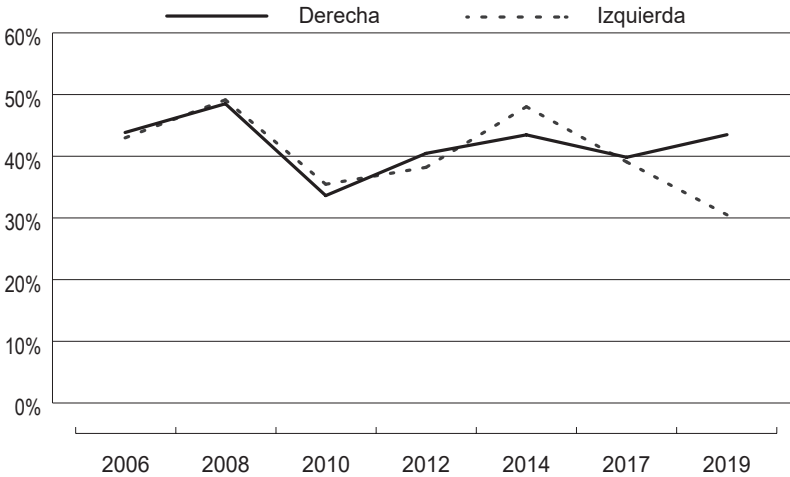


* La pregunta es: "Algunas personas dicen que en ciertas circunstancias se justificaría que los militares tomaran el poder a través de un golpe de estado. ¿En su opinión, se justificaría un golpe militar en las siguientes circunstancias?" * Aquí solo "Sí" para "Ante mucha corrupción"

Fuente: Elaboración propia con base a LAPOP

Nuevas tensiones de las democracias en América Latina

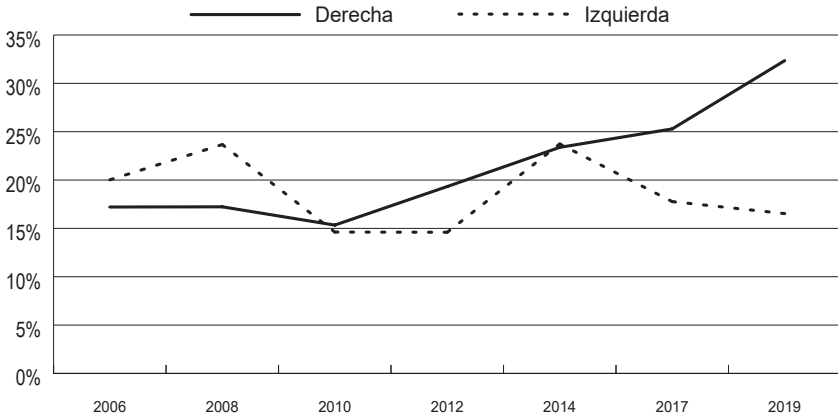
Gráfico 3 - Golpe de Estado justificado ante mucha criminalidad



* La pregunta es: “Algunas personas dicen que en ciertas circunstancias se justificaría que los militares tomaran el poder a través de un golpe de estado. ¿En su opinión, se justificaría un golpe militar en las siguientes circunstancias?” *Aquí solo “Sí” para “Ante mucha criminalidad”

Fuente: Elaboración propia con base a LAPOP

Gráfico 4 - Disolución del Congreso justificada ante dificultades del país



* La pregunta es: “¿El (la) señor/señora cree que cuando el país está enfrentando dificultades es justificable que el presidente de la república cierre el Congreso y gobierne sin el Congreso?” *Aquí solo “Sí”

Fuente: Elaboración propia con base a LAPOP

En la pregunta sobre si sería justificable que la/el presidente disolviera el Congreso cuando el país estuviera en dificultades, la situación es similar con relación al crecimiento de la distancia entre las personas que consideran que sí y se identifican como de derecha y de izquierda (ver gráfico 4). Por otra parte, las proporciones de los dos grupos no han estado cercanas a lo largo de la serie. De 2016-2017 a la última edición, la distancia que era de 7,52 puntos porcentuales más para las/los identificados con la derecha pasó a ser de 15,82. El 32,35% de quien se ubica en la derecha aceptaría la disolución del Congreso, contra 16,53% de las/los que se identifican con la izquierda.

No se pretende postular que las tendencias presentadas, que temporalmente se siguieron a la destitución de Rousseff, concluida el 31 de agosto de 2016, se deben a ese hecho, sino que la manera adoptada para conducir el *impeachment* de la ex presidente ha resultado en un estímulo más a la polarización. Hay que añadir al menos un elemento posterior a la remoción de Rousseff entre los factores que han alimentado la polarización. Se trata de cómo se desarrolló la campaña para presidente en 2018, con una explotación ideológica de cuestiones morales y políticas por el entonces candidato del Partido Social Liberal (PSL), Jair Bolsonaro, lo que acabaría predominando en esa campaña.

Perú

Pedro Pablo Kuczynski asumió como presidente el 28 de julio de 2016 y apenas ocupó el cargo por un año y siete meses, de los cinco años de mandato. Como candidato de Peruanos Por el Cambio (PPK), ganó una elección disputada por 42.597 votos o 0,25% de diferencia sobre Keiko Fujimori, representando a Fuerza Popular. Esos resultados evidenciaron una concentración de votos en partidos de centro derecha. Fuerza Popular es un partido controlado por la familia del ex presidente Alberto Fujimori (1990-2000), mientras que PPK fue creado para viabilizar la postulación de Kuczynski a la Presidencia. Si bien él ganó para presidente, su partido se quedó en posición minoritaria en el Congreso, con 18 escaños de un total de 130, como se puede ver en los cuadros abajo.

Nuevas tensiones de las democracias en América Latina

Cuadro 2 - Representación política por partido (2016)

Organización política	Votos	% del total de electores	% del total de votos válidos	Número de escaños	% del Congreso
<i>Frente Esperanza</i>	139.634	0,60	1,10	-	-
<i>Fuerza Popular</i>	4.431.077	19,30	36,30	73	56,10
APRA	1.013.735	4,40	8,30	5	3,80
<i>Frente Amplio</i>	1.700.052	7,40	13,90	20	15,30
APP	1.123.682	4,90	9,20	9	6,90
<i>Acción Popular</i>	877.734	3,80	7,20	5	3,80
<i>Democracia Directa</i>	528.301	2,30	4,30	-	-
<i>Perú Posible</i>	286.980	1,20	2,30	-	-
<i>Progresando</i>	14.633	0,06	0,10	-	-
<i>Orden</i>	68.474	0,20	0,50	-	-
PPK	2.007.710	8,70	16,40	18	13,80
<i>Electores hábiles</i>	22.901.954	100	100		
<i>Total de votos</i>	18.751.264	81,80	-		
<i>Votos válidos</i>	12.192.012	53,20	100		
<i>Ausentismo</i>	4.150.690	18,12	-		
Total				130	100

Fuente: Elaboración propia con base a Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE)

Cuadro 3 - Congresistas electos por posición política (2016)

Organización política	Congresistas	Total por posición	Posición frente al gobierno
PPK	18	18	Gobierno
<i>Fuerza Popular</i>	73	98	Oposición
<i>Frente Amplio</i>	20		
APRA	5		
<i>Alianza para el Progreso</i>	9	14	Neutro
<i>Acción Popular</i>	5		
Total	130	130	

Fuente: Elaboración propia con base a ONPE

No sería la primera vez desde la redemocratización en 2001 que un presidente asumiría su mandato en minoría (ver cuadro 4), pero ahora Kuczynski tendría de convivir con un partido opositor, Fuerza Popular, en situación mayoritaria. Además, los presidentes anteriores establecieron coaliciones para gobernar, lo que Kuczynski decidió que no haría.

Cuadro 4 - Votación del partido oficialista para Presidencia y Legislativo (2001-2016)

Año	Elección presidencial		Elección legislativa		
	Presidente	% del total de votos válidos	% del total de votos válidos	Escaños	Total de escaños
2001	Alejandro Toledo	36,50	26,30	45	120
2006	Alan García	24,30	20,60	36	120
2011	Ollanta Humala	31,70	25,20	47	130
2016	Pedro Pablo Kuczynski	21,00	16,40	18	130

Fuente: Elaboración propia con base a ONPE

Con partidos débiles, el sistema partidista de Perú es de baja institucionalidad, hasta el punto que hay quien considere que no se configura como un sistema (Mainwaring y Scully, 1995; Levitsky y Cameron, 2003). Si los partidos son débiles en la arena electoral, Ponce (2016) muestra que el alineamiento a la agenda del Ejecutivo es expresivo, a la vista de los poderes presidenciales. Con los recursos de que dispone y sus poderes de agenda, el Ejecutivo tiene capacidad de aproximar los partidos en torno a coaliciones puntuales, independientemente de establecer o no una coalición formal para gobernar.

A pesar de ello, Kuczynski inauguró su gobierno con una serie de traspies, ya que acusaciones involucraban asesores presidenciales en la venta de candidaturas para las listas de su partido al Congreso. Si bien la oposición no quería presentarse como obstruccionista, desarrolló una estrategia de activar instrumentos de control político y de fiscalización en el Legislativo. De esa forma la invitación a ministros para informar al Congreso fue intensa (ver cuadros 5 y 6), ya sea por medio de mociones de interpelación para presentarse al pleno o de indagaciones específicas en la comisión permanente o en comisiones ordinarias. Entre julio de 2016 y julio de 2018, las/los ministros de Kuczynski se presentaron al Congreso en 389 oportunidades.

Cuadro 5 - Comisiones investigadoras en el Congreso (2016-2018)

Comisiones	Periodo 2016/2017	Periodo 2017/2018	Total
Investigadoras	2	5	7
Ordinarias con Carácter de Investigación	1	5	6
Especiales	2	7	9
Total	5	17	22

Fuente: Elaboración propia con base a Oficina de Gestión de la Información y Estadística del Congreso

Cuadro 6 - Presencia de ministros ante órganos legislativos (2016-2018)

Órgano Parlamentario	Periodo 2016/2017	Periodo 2017/2018	Total
<i>Pleno del Congreso</i>	50	73	123
<i>Comisión permanente</i>	4	0	4
<i>Comisiones ordinarias</i>	145	117	262
Total	199	190	389

Fuente: Elaboración propia con base a Oficina de Gestión de la Información y Estadística del Congreso

Los poderes del cargo, la popularidad inicial de Kuczynski y la afinidad ideológica con el fujimorismo en varios temas posibilitaron que el entonces presidente empezara su gobierno aprobando leyes en el Congreso (ver cuadro 7). De julio de 2016 a marzo de 2018, el Legislativo aprobó 181 leyes, siendo 95 por unanimidad y 86 con alguna votación contraria, en general inexpresiva. Hasta los partidos de izquierda votaron a favor en 142 oportunidades y se opusieron en 37. En las restantes, se abstuvieron. En el caso de Fuerza Popular, el apoyo al gobierno fue expresivo, ya que votó a favor de todas las leyes de iniciativa del Ejecutivo, mientras el partido oficialista se abstuvo en siete oportunidades y se opuso en cuatro.

Cuadro 7 - Votaciones en el Congreso (2016-2018)

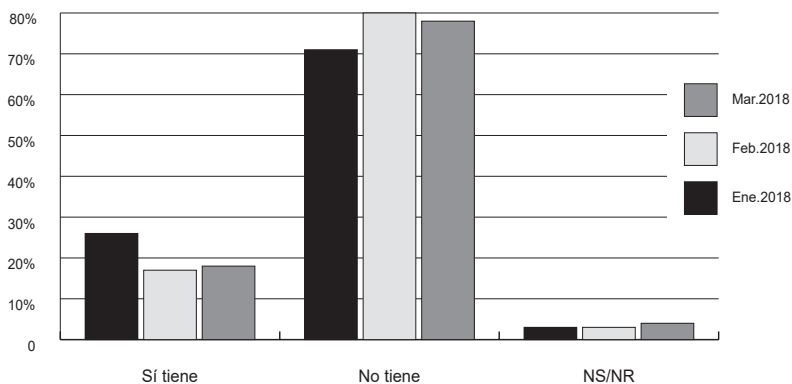
Origen de la iniciativa de ley	2016-2017		2017-2018	
	Total de leyes aprobadas	Leyes aprobadas en primera votación por unanimidad	Total de leyes aprobadas	Leyes aprobadas en primera votación por unanimidad
Ejecutivo	22	11	19	7
Legislativo	76	41	57	34
Otros	4	2	3	-
Total	102	54	79	41

Fuente: Elaboración propia con base a Oficina de Gestión de la Información y Estadística del Congreso

La economía peruana creció 4% en 2016 y 2,5% en 2017, por arriba del promedio regional en los dos años, según la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Sin embargo, esas tasas quedaron por debajo del promedio de 2010 a 2015 en el país, que fue de 5,38%. Un tema de preocupación en Perú que aparece con frecuencia en las encuestas es la violencia urbana. La composición de los gabinetes de Kuczynski era otro tema que la oposición utilizaba para ejercer presión sobre él. Luego de un año y medio de gobierno, en enero de 2018, el 71% evaluaba que Kuczynski no tenía un plan para el desarrollo nacional (ver gráfico 5). La proporción llegaría a 80% en el mes siguiente, según la encuestadora GFK.

Gráfico 5 - Percepción sobre el gobierno de Kuczynski (enero a marzo de 2018)

¿Usted cree que Pedro Pablo Kuczynsky tiene o no tiene un plan claro para el desarrollo del país?
(Respuesta espontanea)



Fuente: Elaboración propia con base a GFK

Nuevas tensiones de las democracias en América Latina

A las dificultades de gobierno, se juntaban acusaciones de corrupción, referentes a cuando Kuczynski trabajó para el entonces presidente Alejandro Toledo, inicialmente como encargado de la economía en dos períodos a partir de 2001 y luego como primer ministro en 2005. En el marco de la “Lava Jato” peruana, el empresario Marcelo Odebrecht declaró a los fiscales que lo visitaron en Brasil el 9 de noviembre de 2017 que Kuczynski había sido contratado por la constructora como consultor luego de dejar el gobierno de Toledo y que se le había pagado por una conferencia, de modo a mejorar las relaciones con el ex primer ministro (Salazar Herrera, 2017).

El 10 de diciembre de 2017, Kuczynski admitió que había asesorado a una subsidiaria de Odebrecht y a la First Capital, empresa de un antiguo socio del entonces presidente. Así, la comisión parlamentaria de investigación para los casos de “Lava Jato” en Perú invitó por tercera vez a Kuczynski para responder en calidad de testigo.

El 13 de diciembre, esa comisión reveló informaciones obtenidas de Odebrecht, de que la constructora había pagado US\$ 4,8 millones a dos empresas vinculadas a Kuczynski entre 2004 y 2014, por concepto de gastos, asesorías financieras, consultorías, desarrollo de productos financieros y bonos de éxito (La República, 2017). Eso motivó una investigación más exhaustiva en el Congreso, pues en parte de ese período, Kuczynski todavía trabajaba en el gobierno de Toledo, lo que violaría el artículo 126 de la Constitución que prohíbe que ministros ejerzan otras actividades.

A diferencia de Brasil, la Constitución peruana limita en su artículo 117 las situaciones en que el presidente puede ser acusado, que son “por traición a la patria; por impedir las elecciones presidenciales, parlamentarias, regionales o municipales; por disolver el Congreso, salvo en los casos previstos en el artículo 134 de la Constitución, y por impedir su reunión o funcionamiento, o los del Jurado Nacional de Elecciones y otros organismos del sistema electoral”. Por otra parte, hay el mecanismo de vacancia de la Presidencia, previsto por el artículo 113 de la Constitución y regido por el artículo 89-A del Reglamento del Congreso.

Inspirada en el parlamentarismo, la vacancia presidencial complementa y da equilibrio a la posibilidad de disolución del Congreso por parte del presidente cuando aquél le niega la confianza a dos gabinetes ministeriales. Vacancia e *impeachment* son mecanismos de control político distintos, pues con el segundo se busca decidir si hay responsabilidad del presidente con relación a la comisión de un crimen, aunque el juicio pueda ser más o menos político conforme esté reglamentado.

La vacancia tiene larga tradición en Perú. Si bien se introdujo el mecanismo en la Constitución de 1828 haciendo referencia indirecta a la substitución del presidente por “imposibilidad moral”, ya había sido aplicado en 1823 al primer jefe de Estado peruano, José de la Riva Agüero y Sanchez Boquete. La ley acabaría siendo tipificada el 17 de junio de 1834. La vacancia fue incluida de forma explícita en el artículo 81 de la Constitución de 1839, bajo la definición de que la Presidencia quedaría vacante por la “perpetua imposibilidad física o moral”. El mecanismo fue mantenido en las cartas posteriores, sustituyendo la condición de “imposibilidad” por la de “incapacidad moral”. Esa institución no existe en otras constituciones latinoamericanas y puede ser utilizada para recortar el mandato presidencial de modo semejante a la solicitud de confianza para primeros ministros en el parlamentarismo. En 2003, el Tribunal Constitucional definió un procedimiento más exigente, en que una mayoría de dos tercios de los miembros del Congreso es necesaria para vacar al presidente.

A diferencia del *impeachment*, la vacancia se da por un proceso sumario en situaciones que no requieren mayor controversia o dilucidación de un delito por parte del presidente ni ritos propios del sistema judicial. El artículo 113 de la Constitución establece que la vacancia se da por: “1. Muerte del Presidente de la República. 2. Su permanente incapacidad moral o física, declarada por el Congreso. 3. Aceptación de su renuncia por el Congreso. 4. Salir del territorio nacional sin permiso del Congreso o no regresar a él dentro del plazo fijado. Y 5. Destitución, tras haber sido sancionado por alguna de las infracciones mencionadas en el artículo 117 de la Constitución.”

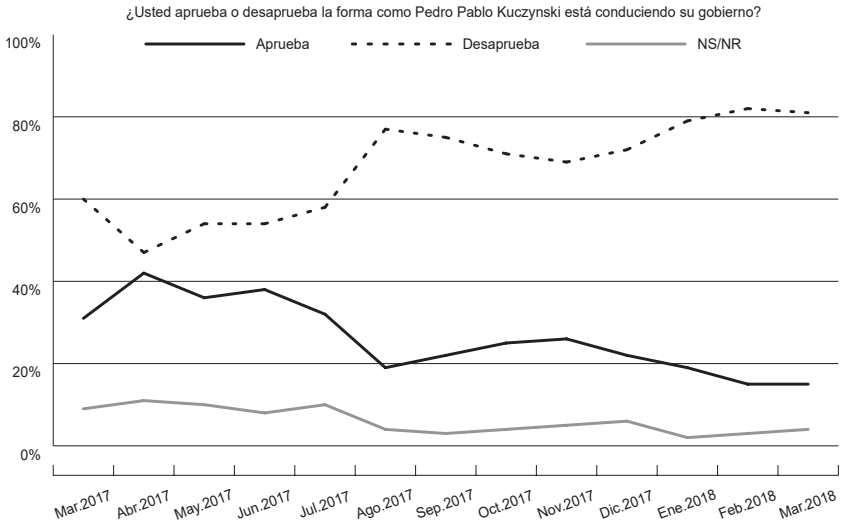
Nuevas tensiones de las democracias en América Latina

Aunque Kuczynski ya era investigado desde antes de elegirse como presidente, la comisión parlamentaria para los casos de “Lava Jato” en Perú brindó más argumentos a la oposición. Así, el 15 de diciembre de 2017, el grupo de izquierda Frente Amplio presentó una moción de vacancia del presidente por incapacidad moral. La moción encontró a la oposición dividida. En la Fuerza Popular, que contaba con 73 congresistas, algunos miembros abandonaron el grupo parlamentario. El propio Frente Amplio estaba dividido en torno a la iniciativa. De todos modos, la votación se realizaría.

El pleno del Congreso aprobó por 93 votos en el mismo día 15 el trámite de la moción de vacancia. En la siguiente sesión, el 22 de diciembre, disidentes del Frente Amplio se abstuvieron, así como diez congresistas del fujimorismo, contrariando la orientación del partido, que era la vacancia. Estos fueron liderados por Kenji Fujimori, hermano de la candidata derrotada por Kuczynski y el hijo menor del ex presidente Alberto Fujimori. El grupo se había colocado a disposición del gobierno, en medio a una negociación para que Kuczynski otorgara un indulto humanitario al ex presidente, quien seguía recluido por delitos como el de violación a los derechos humanos. De ese modo, Kuczynski se libró de la vacancia, pues no fueron alcanzados los 87 votos necesarios. Fueron 79 votos a favor de destituir al entonces presidente, 19 en contra y 21 abstenciones. La tentativa de vacancia produjo un desbande del grupo parlamentario de Fuerza Popular, ya que Kenji Fujimori y sus nueve congresistas pasaron a apoyar al gobierno luego del indulto prometido por Kuczynski.

El indulto fue finalmente otorgado el 24 de diciembre y cuestionado por diversas organizaciones de derechos humanos, dado que Alberto Fujimori había sido condenado a 25 años de prisión por corrupción y violación de los derechos humanos. Para este último caso, no le correspondía el beneficio de indulto (El Comercio, 2017). La decisión de Kuczynski desencadenó protestas y cuestionamientos al entonces presidente. Con eso, se verifica que entre diciembre de 2017 y enero de 2018 la desaprobación a la manera como él conducía su gobierno creció siete puntos porcentuales, llegando a 79% (ver gráfico 6). En el mes siguiente, esa tasa alcanzaría 82%, según la GFK.

Gráfico 6 - Aprobación a como Kuczynski conduce su gobierno (2017-2018)



Fuente: Elaboración propia con base a GFK

Por el indulto, funcionarios y ministros renunciaron a sus cargos el 28 de diciembre de 2017, llevando a Kuczynski a designar el 9 de enero de 2018 un nuevo gabinete, al que denominó de “reconciliación nacional”. En realidad, miembros de la oposición se disponían a apoyar al entonces presidente, pero no a sus partidos. Poco tiempo después, Jorge Barata, ex jefe de Odebrecht en Perú, admitió el 28 de febrero la entrega de US \$300 mil a la campaña del partido de Kuczynski en 2011 (Latina, 2018).

La crisis se intensificó en las dos siguientes semanas. Una nueva moción de vacancia por incapacidad moral del presidente fue presentada el 8 de marzo y tuvo su trámite aceptado por 87 votos. El 15 de marzo, se conoció un documento de la Unidad de Inteligencia Financiera de la Superintendencia de Banca y Seguros, evidenciando la transferencia de US\$ 3 millones a Kuczynski por las empresas Wesfield Capital y First Capital entre 2005 y 2017, con recursos que provenían de pagos hechos por subsidiarias de Odebrecht. Bajo mucha presión, el entonces presidente aceptó que la comisión parlamentaria de investigación lo interrogara el día siguiente en el Palacio de Gobierno.

El 19 de marzo, se deslizó la posibilidad de que Kuczynski

Nuevas tensiones de las democracias en América Latina

estuviera negociando votos de congresistas para evitar la vacancia. En torno a eso, un congresista de Fuerza Popular realizó al día siguiente una denuncia, mostrando un video en que Kenji Fujimori y seguidores le ofrecen beneficios a un legislador de oposición a cambio de votar contra la vacancia (Gestión, 2018). Frente a una oposición cohesionada en torno al tema y al desbande de sus propios congresistas, Kuczynski presentó su renuncia el 21 de marzo a pocas horas de haberse discutido la vacancia. El Congreso aceptó la renuncia y abrió paso a que el entonces primer vicepresidente, Martín Vizcarra, asumiera el gobierno.

De los factores identificados en la literatura sobre interrupción de mandato en América Latina, el caso peruano tuvo crisis presidencial, explotación de escándalos de corrupción por los medios y actuación del Judiciario. Por otra parte, la situación económica no era mala, ya que el crecimiento acumulado en 2016 y 2017 fue de 6,5%. Además, no hubo movilización popular amplia en contra del presidente, aunque su popularidad estaba en caída rápida, estimulada por los escándalos mediáticos. Las protestas realizadas fueron en contra del indulto concedido a Fujimori en diciembre de 2017, pero se limitaron a eso tema y no se prolongaron por los meses siguientes hasta la discusión de la vacancia en marzo de 2018.

Cuadro 8 - Secuencia de hechos conducentes a la vacancia de Kuczynski

09.nov.2017	Marcelo Odebrecht declara que su empresa contrató Kuczynski en 2005
10.dic. 2017	Kuczynski admite haber dado consultoría a una subsidiaria de Odebrecht
13.dic. 2017	Se revela que Odebrecht pagó US\$ 4,8 millones a empresas de Kuczynski
15.dic. 2017	Frente Amplio presenta moción de vacancia por incapacidad moral
22.dic. 2017	Congreso se queda a 8 votos de aprobar la vacancia presidencial
24.dic. 2017	Kuczynski concede indulto humanitario a Alberto Fujimori
28.dic. 2017	Gobierno conforma gabinete ministerial de “reconciliación nacional”
28.feb. 2018	Se revela que Odebrecht aportó US\$ 300 mil a campaña de Kuczynski
08.mar.2018	Congreso acepta nueva moción de vacancia por incapacidad moral
20.mar.2018	Se denuncia a Kuczynski por compra de votos de congresistas

Fuente: Elaboración propia

De los factores identificados en la literatura sobre interrupción de mandato en América Latina, el caso peruano tuvo crisis presidencial, explotación de escándalos de corrupción por los medios y actuación del Judiciario. Por otra parte, la situación económica no era mala, ya que el crecimiento acumulado en 2016 y 2017 fue de 6,5%. Además, no hubo movilización popular amplia en contra del presidente, aunque su popularidad estaba en caída rápida, estimulada por los escándalos mediáticos. Las protestas realizadas fueron en contra del indulto concedido a Fujimori en diciembre de 2017, pero se limitaron a eso tema y no se prolongaron por los meses siguientes hasta la discusión de la vacancia en marzo de 2018.

En cuanto al proceso de vacancia, las tentativas de aprovecharse del mecanismo para obtener beneficios del gobierno, sobre todo de parte de Fuerza Popular, muestran que se lo utilizó políticamente como un voto de desconfianza de sistemas parlamentarios. Además, las propias introducción y reglamentación de la vacancia en la legislación peruana se inspiran en el parlamentarismo. Su utilización para la interrupción del mandato de Kuczynski no estimuló la tensión política, como en el caso brasileño, ya que se trataba de un presidente impopular y sin el respaldo de un partido con raíces en la sociedad, pero tampoco sirvió para aclarar el ambiente político. Tanto es así que, con la persistencia del tema de la corrupción, el Congreso seguiría buscando protegerse y entraría nuevamente en ruta de colisión con el Ejecutivo. Vizcarra, el sucesor de Kuczynski, llegó a disolver el Legislativo en 2019 y convocar elección anticipada para principios de 2020, pero el nuevo Congreso votó por dos veces la vacancia presidencial y logró aprobar a finales de 2020, dando paso a dos presidentes electos por el Legislativo en un plazo de siete días.

Consideraciones finales

Con la reconstitución de los procesos que condujeron a la interrupción de los mandatos de Rousseff en Brasil y Kuczynski en Perú, se buscó demostrar que los mecanismos de destitución presidencial fueron utilizados en los dos países como un voto de desconfianza de sistemas parlamentarios, que refleja el interés político y la composición

Nuevas tensiones de las democracias en América Latina

de fuerzas en la arena legislativa. Además, la reconstitución buscó apuntar los factores identificados en la literatura sobre interrupción de mandato en América Latina que estuvieron presentes en los casos de Rousseff y Kuczynski.

Comparando estos casos, fue posible observar que hubo crisis presidencial y económica, explotación de escándalos de corrupción por los medios, protestas populares, actuación del Poder Judicial e impopularidad de la presidente en Brasil. En Perú, dos de esos factores no se presentaron, ya que el desempeño económico, en términos de crecimiento, no fue pobre en el gobierno de Kuczynski y no se constituyó una movilización amplia y sostenida a lo largo del tiempo para exigir su destitución, aunque hayan ocurrido protestas en contra del indulto a Fujimori, a finales de 2017. El cuadro abajo sintetiza la comparación.

Cuadro 9 - Factores presentes en las interrupciones de mandato en Brasil y Perú

Factores	Brasil	Perú
Crisis presidencial	X	X
Explotación de escándalos de corrupción por los medios	X	X
Desempeño económico pobre	X	-
Protestas populares	X	-
Actuación del Judiciario	X	X
Aprobación presidencial baja	X	X

Fuente: Elaboración propia

La ausencia de movilización popular amplia en Perú contradice Pérez-Liñán (2007) y Hochstetler (2008), que evalúan que ese factor es determinante para la interrupción de mandato en América Latina. Tampoco se confirma la hipótesis de Carlin *et al.* (2015) de que escándalos de corrupción generan punición a un presidente cuando el desempeño de la economía nacional es pobre. La explotación de escándalos por los medios, la actuación del Judiciario en los casos de corrupción, la popularidad presidencial en baja y la disposición del Congreso en aprobar una moción de vacancia fueron suficientes para la interrupción del mandato de Kuczynski, por la vía de su renuncia.

Con respecto a los efectos de la interrupción de mandato, la manera adoptada para conducir el *impeachment* en Brasil, con base a un juego duro constitucional, ha sido un estímulo más a la polarización política en el país. Por otra parte, la reglamentación del mecanismo de vacancia en Perú ya autoriza su utilización política, al inspirarse en el parlamentarismo. Con eso, no hubo el efecto de estimular la polarización. Además, se trataba de un presidente por quien no habría pelea, ya que era impopular y no militaba en un partido con raíces en la sociedad. Sin embargo, la interrupción del mandato de Kuczynski tampoco sirvió para solucionar o amenizar la crisis política en Perú. Vizcarra, su sucesor como presidente, también tuvo el mandato interrumpido, por la vía de la vacancia, aunque haya disuelto en Congreso para evitarlo.

Hochstetler y Samuels (2011) evalúan que el reequilibrio es más difícil cuando la caída del presidente tiene poca mediación institucional, mientras que Marsteintredet (2014) postula que la destitución extingue las turbulencias cuando los cuestionamientos al presidente se deben a una violación legal. Esas evaluaciones no se confirman en Brasil, pues aunque la remoción de Rousseff haya sido por la vía legislativa y motivada por un planteamiento de violación legal, la polarización política en el país ha seguido alta. En Perú, lo que se pasó a Vizcarra muestra que tampoco se alcanzó un reequilibrio después que el mandato de Kuczynski fue interrumpido, aunque los componentes de mediación institucional y violación legal hayan estado presentes en el proceso que condujo a su renuncia.

Los casos de Brasil y Perú sugieren que otros factores precisan ser considerados para que la interrupción de mandato presente un efecto estabilizador, relacionados a, por un lado, la élite política y, por otro, la población. En la primera, hace falta un consenso sobre la culpabilidad de quien se acusa de violación legal. En la destitución de Rousseff, eso no estaba presente, como indica el hecho de que el Senado brasileño decidió no casar sus derechos políticos después de removerla del cargo. En cuanto a la población, la interrupción del mandato presidencial puede no ser suficiente para satisfacer las demandas por punición en escenarios de exposición intensa a escándalos de corrupción, como los de Brasil y Perú.

En conjunto, los hallazgos apuntan a la necesidad de revisar la visión optimista (Pérez-Liñán, 2007; Hochstetler, 2008; Marsteintredet y Berntzen, 2008; Marsteintredet, 2008; Kasahara y Marsteintredet, 2018) sobre la flexibilidad que los instrumentos legales para destituir al jefe del Ejecutivo confieren al sistema presidencialista para solucionar o amenizar crisis en América Latina. Entre la aplicación del mecanismo y el efecto esperado, hay factores intervinientes como la reglamentación de la destitución, la manera como se conduce el proceso y el nivel de exposición social al tema de la corrupción.

Referencias bibliográficas

ALTMAN, David. Crisis de gobernabilidad democrática: orígenes y mapa de lectura. *Instituciones y Desarrollo*, 2001, vol. 8-9: 385-410.

BARREDA, Mikel y RUIZ, Leticia M. *Los efectos de la polarización ideológica sobre la calidad de la democracia: evidencias de América Latina*. Ponencia presentada en el XIII Congreso de AECPA, Santiago de Compostela, 20-22 de septiembre de 2017.

BORNSCHIER, Simon. Historical Polarization and Representation in South American Party Systems, 1900-1990. *British Journal of Political Science*, 2019, vol. 49, num. (1): 153-179.

BRAGON, Ranier y URIBE, Gustavo. *PT decide votar contra Cunha, que pode deflagrar impeachment de Dilma*. 2 de diciembre de 2015. Recuperado el 21 de junio de 2019 de <https://www1.folha.uol.com.br/poder/2015/12/1713918-bancada-petista-decide-votar-contracunha-no-conselho-de-etica-da-camara.shtml>.

CARLIN, Ryan E. *et al.* Cushioning the Fall: Scandals, Economic Conditions, and Executive Approval. *Political Behavior*, 2015, vol. 37, num. 1: 109-130.

CONGRESSO EM FOCO. *Em retaliação ao governo, Cunha monta "pauta-bomba" na Câmara*. 27 de julio de 2015. Recuperado el 11 de junio de 2019 de <https://congressoemfoco.uol.com.br/especial/noticias/em-retaliacao-ao-governo-cunha-monta-pauta-bomba-na-camara/>.

DALTON, Russell J. The Quantity and the Quality of Party Systems. Party System Polarization, its Measurement, and its Consequences. *Comparative Political Studies*, 2008, vol. 41, num. 7: 899-920.

EL COMERCIO. *PPK le otorgó indulto humanitario a Alberto Fujimori*. 25 de diciembre de 2017. Recuperado el 2 de septiembre de 2019 de <https://elcomercio.pe/politica/alberto-fujimori-libertad-ppk-le-dio->

indulto-humanitario-noticia-483996.

ESTADÃO. *Manifestações contra Dilma levam multidão às ruas do País*. 15 de marzo de 2015. Recuperado el 12 de junio de 2019 de <https://politica.estadao.com.br/noticias/geral,manifestacoes-contradilma-levam-multidao-as-ruas-do-pais,1651418>.

FERNANDES, Marcella. *Dilma caiu por não apoiar "Ponte para o Futuro"*, diz Temer. 23 de septiembre de 2016. Recuperado el 21 de junio de 2019 de <https://exame.abril.com.br/brasil/dilma-caiu-por-nao-apoiar-ponte-para-o-futuro-diz-temer/>.

GESTIÓN. *Fuerza Popular presenta videos de presunta compra de votos*. 20 de marzo de 2018. Recuperado el 31 de agosto de 2019 de <https://gestion.pe/peru/politica/fuerza-popular-presenta-video-presunta-compra-votos-229810-noticia/>.

GÓIS, Fábio. *Temer admite que Cunha só autorizou impeachment porque petistas não o apoiaram na Câmara*. 16 de abril de 2017. Recuperado el 23 de junio de 2019 de <https://congressoemfoco.uol.com.br/especial/noticias/temer-admite-que-cunha-so-autorizou-impeachment-porque-petistas-nao-o-apoiaram-na-camara/>.

HOCHSTETLER, Kathryn. *Repensando el presidencialismo: desafíos y caídas presidenciales en el Cono Sur*. América Latina Hoy, 2008, vol. 49: 51-72.

HOCHSTETLER, Kathryn y SAMUELS, David. *Crisis and Rapid Reequilibration: The Consequences of Presidential Challenge and Failure in Latin America*. *Comparative Politics*, 2011, vol. 43, num. 2: 127-145.

KASAHARA, Yuri y MARSTEINTREDET, Leiv. *Presidencialismo em crise ou parlamentarismo por outros meios? Impeachments presidenciais no Brasil e na América Latina*. *Revista de Ciências Sociais*, 2018, vol. 49, num. 1: 30-54.

KING, Gary *et al.* *Designing Social Inquiry: Scientific Inference in Qualitative Research*. Princeton: Princeton University Press, 1994.

LLANOS, Mariana y MARSTEINTREDET, Leiv (comps.). *Presidential breakdowns in Latin America*. Causes and outcomes of executive instability in developing democracies. Nueva York: Palgrave Macmillan, 2010.

LA REPÚBLICA. *Odebrecht pagó US \$4,8 millones a dos empresas vinculadas a PPK*. 13 de diciembre de 2017. Recuperado el 29 de agosto de 2019 de <https://larepublica.pe/politica/1157642-odebrecht-pago-us-48-mllns-a-dos-empresas-vinculadas-a-ppk/>.

LATINA. *Odebrecht*: Barata revela aporte de 300 mil dólares a campaña de PPK en 2011. 28 de febrero de 2018. Recuperado el 31 de agosto de 2019 de <https://www.latina.pe/noticias/90/politica/odebrecht-barata-revela-aporte-de-300-mil-dolares-a-campana-de-ppk-en-2011>.

LEVITSKY, Steven y CAMERON, Maxwell. Democracy without Parties? Political Parties and Regime Change in Fujimori's Peru. *Latin American Politics and Society*, 2003, vol. 45, num. 3: 1-33.

LEVITSKY, Steven y ZIBLATT, Daniel. *Como as democracias morrem*. Rio de Janeiro: Zahar, 2018.

LIMA, Pedro Luiz y CHALOUB, Jorge. Os juristas políticos e suas convicções: para uma anatomia do componente jurídico do golpe de 2016 no Brasil. *Revista de Ciências Sociais*, 2018, vol. 49, num. 1: 202-252.

MAHONEY, James. After KKV: the New Methodology of Qualitative Research. *World Politics*, 2010, vol. 62, num. 1: 120-147.

MAINWARING, Scott y SCULLY, Timothy R. *Building Democratic Institutions: Party Systems in Latin America*. Palo Alto: Stanford University Press, 1995.

MARTÍNEZ, Christopher A. *Presidential Instability in Latin America: Why Institutionalized Parties Matter*. Government and Opposition, 2020: 1-22.

MARSTEINTREDET, Leiv. Las consecuencias sobre el régimen de las interrupciones presidenciales en América Latina. *América Latina Hoy*, 2008, vol. 49: 31-50.

MARSTEINTREDET, Leiv y BERNTZEN, Einar. Reducing the perils of presidentialism in Latin America through presidential interruptions. *Comparative Politics*, 2008, vol. 41, num. 1: 83-101.

MARSTEINTREDET, Leiv et al. Paraguay and the Politics of Impeachment. *Journal of Democracy*, 2013, vol. 24, num. 4: 110-123.

MARSTEINTREDET, Leiv. Explaining Variation of Executive Instability in Presidential Regimes: Presidential Interruptions in Latin America. *International Political Science Review*, 2014, vol. 35, num. 2: 173-194.

MENDES, Gabriel Gutierrez. O impeachment de Dilma Rousseff e a instabilidade política na América Latina: a aplicabilidade do modelo de Pérez-Liñán. *Revista de Ciências Sociais*, 2018, vol. 49, num. 1: 253-278.

MORGENSTERN, Scott et al. Parliamentary Opposition in Non-Parliamentary Regimes: Latin America. *The Journal of Legislative*

Studies, 2008, vol. 14, num. 1/2: 160-189.

MONTEIRO, Leonardo Valente. Os neogolpes e as interrupções de mandatos presidenciais na América Latina: os casos de Honduras, Paraguai e Brasil. *Revista de Ciências Sociais*, 2018, vol. 49, num. 1: 55-97.

MOTTA, Severino. *Teori divulga lista com 50 investigados pela Operação Lava Jato*; confira. 6 de marzo de 2015. Recuperado el 12 de junio de 2019 de <https://www1.folha.uol.com.br/poder/2015/03/1599447-teori-divulga-lista-com-54-investigados-da-lava-jato.shtml>.

MÜLLER, Wolfgang C. y SIEBERER, Ulrich. Procedure and Rules in Legislatures. En MARTIN, Shane et al (comps.). *The Oxford Handbook of Legislative Studies*. Oxford: Oxford University Press, 2014, 311-331.

NEGRETTO, Gabriel. Minority presidents and democratic performance in Latin America. *Latin American Politics and Society*, 2006, vol. 48, num. 3: 63-92.

NETTO, Vladimir. *Passaporte e assinatura comprovam contas de Eduardo Cunha na Suíça*. 16 de octubre de 2015. Recuperado el 19 de junio de 2019 de <http://g1.globo.com/politica/operacao-lava-jato/noticia/2015/10/passaporte-e-assinatura-comprovam-que-cunha-mantinha-contas-na-suica.html>.

PÉREZ-LIÑÁN, Aníbal. *Presidential Impeachment and the New Political Instability in Latin America*. Nueva York: Cambridge University Press, 2007.

PÉREZ-LIÑÁN, Aníbal. A Two-Level Theory of Presidential Instability. *Latin American Politics and Society*, 2014, vol. 56, num. 1: 34-54.

PONCE, Aldo. Strong Presidents, Weak Parties, and Agenda Setting. Lawmaking in Democratic Peru. En ALEMAN, Eduardo y TSEBELIS, George. *Legislative Institutions and Lawmaking in Latin America*. Oxford: Oxford University Press, 2016, 175-198.

POWELL, G. Bingham. *Contemporary Democracies: Participation, Stability, and Violence*. Cambridge: Harvard University Press, 1982.

SALAZAR HERRERA, Milagros. *La conferencia de PPK que confesó Odebrecht*. 14 de noviembre de 2017. Recuperado el 30 de agosto de 2019 de <http://www.convoca.pe/agenda-propia/la-conferencia-de-ppk-que-confeso-odebrecht>.

SARTORI, Giovanni. *Partidos y sistemas de partidos*. Madrid: Alianza Editorial, 2005.

SILVA, Mayra Goulart da y LOURENÇO, Beatriz Soares. *Hegemonia,*

Nuevas tensiones de las democracias en América Latina

fração de classe e financeirização do capital: elementos para uma abordagem marxista e sistêmica sobre a crise política brasileira. *Revista de Ciências Sociais*, 2018, vol. 49, num. 1: 166-201.

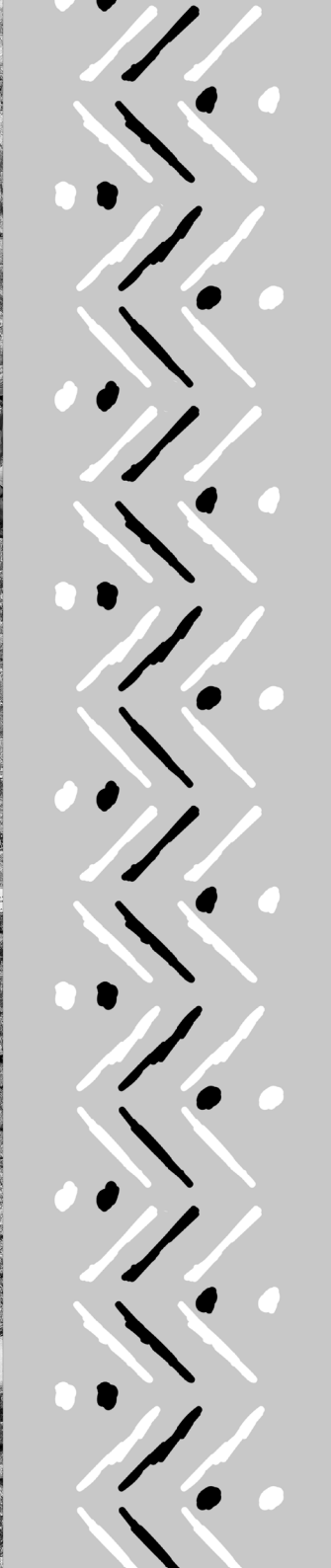
SINGER, Matthew. Elite Polarization and the Electoral Impact of Left-Right Placements. Evidence from Latin America, 1995-2009. *Latin American Research Review*, 2016, vol. 51, num. 2: 174-194.

SHUGART, Matthew S. y MAINWARING, Scott. Presidencialismo y democracia en América Latina: revisión de los términos del debate. En MAINWARING, Scott y SHUGART, Matthew S. (comps.). *Presidencialismo y democracia en América Latina*. Buenos Aires: Paidós, 2002, 19-64.

VALENTE, Rubens. *Em diálogos gravados, Jucá fala em pacto para deter avanço da Lava Jato*. 23 de mayo de 2016. Recuperado el 25 de junio de 2019 de <https://www1.folha.uol.com.br/poder/2016/05/1774018-em-dialogos-gravados-juca-fala-em-pacto-para-deter-avanco-da-lava-jato.shtml>.

WANG, Ching-Hsing. The Effects of Party Fractionalization and Party Polarization on Democracy. *Party Politics*, 2014, vol. 20, num. 5: 687-699.

Cuando el mecanismo de destitución presidencial se convierte...



DÉFICIT DEMOCRÁTICO EN COSTA RICA (1998 - 2019)

Carolina Ovares-Sánchez¹

Resumen

Este artículo tiene como principal objetivo una aplicación del abordaje teórico de PIRRA NORRIS sobre el fenómeno del déficit democrático en el caso costarricense, entre los años 1998 y 2018/19. Esta autora propone estudiar el desequilibrio que puede darse en un sistema político democrático cuando la ciudadanía demanda por democracia, empero está insatisfecha con la misma, al recibir una oferta de democracia que no supera sus expectativas. Este fenómeno puede tener repercusiones para la calidad del sistema político democrático. El caso de Costa Rica es interesante de estudiar, ya que es una de las democracias más longevas de América Latina y su ciudadanía mantiene una adhesión en la democracia, a pesar de la acumulación de diversas disfuncionalidades de su sistema político, y que la insatisfacción con la democracia por parte de la ciudadanía ha crecido. Para explicar el déficit democrático en Costa Rica se desarrolla un enfoque sobre la democracia, en el cual se enmarca el abordaje teórico del déficit democrático y se emplean estudios de opinión pública y sus tendencias en el tiempo. Finalmente se presentan conclusiones exploratorias.

Palabras claves: Déficit democrático, apoyo al sistema político, democracia, Costa Rica.

Abstract

The main objective of this article is to apply the theoretical approach of PIRRA NORRIS to the phenomenon of democratic deficit in Costa Rica, during the period between 1998 and 2018/19. This author proposes to study the gap that can occur in a democratic political system when citizens demand for democracy, although they are dissatisfied with it, upon receiving a democratic offer that does not meet their expectations. This phenomenon might have repercussions in the quality of the democratic political system. The case of Costa Rica is of particular interest: given both its long-lived democracy -upon the longest in Latin America-; and the strong adherence to democracy maintained by its

¹ Master en Ciencia Política y Sociología por la Facultad Latinoamericana en Ciencias Sociales, sede Argentina. Doctoranda en Ciencia Política por la Universidad Nacional de San Martín, Argentina. Licenciada en Derecho y socióloga por la Universidad de Costa Rica. E-mail: carolinaovares@gmail.com

citizens, despite the accumulation of various dysfunctionalities of its political system and the growth of the citizens' dissatisfaction with democracy. To explain the democratic deficit in Costa Rica, this paper develops an approach to democracy; which frames the theoretical approach to the democratic deficit. Also, studies of public opinion and its trends over time are used to aid in this task. The article finishes with the presentation of exploratory conclusions.

Keywords: Democratic deficit, system support, democracy, Costa Rica.

Introducción

El sistema político democrático parece ser el único cuyo régimen de gobierno cuenta con legitimidad global (PÉREZ-LIÑÁN 2017), es decir, un ideal democrático aparentemente sin rival (ROSANVALLON 2011). No obstante, “los regímenes que lo reivindican suscitan casi en todas partes fuertes críticas” (ROSANVALLON 2011: 21)², en el sentido de que no todas las democracias gozan de buena salud o denotan el mismo nivel de calidad³.

En particular, América Latina y el Caribe es una de las regiones del mundo en la que se han registrado más avances democráticos desde la década de 1970 (MORLINO 2014; IDEA 2019; V-Dem 2020).

2 A nivel global, *Democracy Report 2020* de V-Dem señala que, hay una marcha atrás en las cualidades democráticas de muchos países, lo que le denominan *patrones de autocratización* (LÜHRMANN et al., 2020).

3 La discusión en la que se inserta este análisis no es sobre si hay o no democracia, o si hay consolidación o no. Sino que, siguiendo a MORLINO (2014), versa sobre la calidad o salud de la democracia costarricense. Una buena democracia es aquel sistema político que tiene la capacidad de generar *legitimidad*, es decir “respaldo para la implementación de las leyes y políticas, incluso por parte de aquellos que se opusieron a estas por razones sustanciales, es decir por parte de aquellos que estaban en desacuerdo con el contenido de estas” (WALDRON 2018: 16). Un *sistema político democrático* de calidad debe estar legitimado, empero también debe generar apoyo, confianza y actitudes positivas hacia sus instituciones. También es aquel sistema en el cual la ciudadanía está plenamente satisfecha, goza de libertad e igualdad, y tiene capacidad de controlar a los gobiernos (verificar y evaluar en qué medida el gobierno se atiene a los objetivos de libertad e igualdad de acuerdo con el Estado de derecho), por ello es calidad en términos de resultado, contenido y procedimiento (MORLINO 2014).

Sin embargo, diversos estudios indican que estamos frente a una ola creciente de *democracias consolidadas* pero en *déficit*, y que han decrecido los niveles de satisfacción de la ciudadanía con la democracia y sus principales instituciones, como son los congresos y los partidos políticos (LATINOBARÓMETRO 2018; LAPOP 2019; IDEA 2019; V-Dem 2020). Costa Rica no escapa de esta realidad, ya que la democracia costarricense enfrenta fuertes tensiones y desafíos políticos, debido en parte a la acumulación de variadas disfuncionalidades de su sistema político en diversas áreas, como las de su sistema electoral, representación y participación política electoral y no electoral. Aunado a esto, persiste la incapacidad del país para revertir los altos niveles de desigualdad, las brechas existentes en la distribución de capacidades y oportunidades entre los distintos grupos de la población y, en los últimos años, una desaceleración económica, crecimiento del desempleo y una situación fiscal deteriorada. La crisis sanitaria provocada por la COVID-19 empeoró y amplificó estas dificultades previas (PEN 2020).

Estudiar estas tensiones políticas de la democracia costarricense es de importancia, ya que es uno de los países de América Latina con el sistema político democrático más longevo de la región, ha mantenido una democracia ininterrumpida alrededor de más 70 años⁴, contando 16 mandatos presidenciales y 14 presidentes individuales⁵ desde 1949 hasta 2018, año de las últimas elecciones nacionales (PIGNATARO y CASCANTE 2019). A su vez, los diversos índices y mediciones internacionales posicionan al país como una democracia *consolidada* o *madura*, de *alta calidad*, con amplia protección de las libertades fundamentales y derechos humanos (al menos sin patrones generalizados de violación de los mismos) (ver Tabla N.1).

La ciudadanía costarricense sigue teniendo una fuerte adhesión en la democracia (ALFARO REDONDO 2019: 58; CIEP 2020), al

4 Al menos desde la definición minimalista de *democracia electoral*, es decir un sistema de gobierno con elecciones libres, limpias y competitivas, donde los perdedores aceptan los resultados.

5 Laura Chinchilla Miranda es la única mujer que ha ejercido la presidencia del país del 2010-2014.

menos en su dimensión electoral. No obstante, la insatisfacción con la misma ha crecido y es por ello que enfatizo que hay un desequilibrio entre una demanda por democracia (apoyo al sistema político) y la oferta, que se refleja en la caída de la satisfacción por la misma. A este fenómeno se le denomina *déficit democrático*. Debido a lo anterior, Costa Rica es un caso de estudio interesante para mirar más a fondo la salud de la democracia. Atendiendo a lo indicado, el presente trabajo tiene como objetivo responder a la cuestión de si hay o no *déficit democrático* (NORRIS 2011) en este país centroamericano, entre el periodo 1998 y 2019.

En Costa Rica es sólida la investigación sobre estudios electorales, participación política electoral y no electoral, cultura política y en general sobre diversas dimensiones de la democracia (ver la obra editada por ROVIRA MAS 2001; RAVENTÓS 2008). Se ha estudiado el abstencionismo (RAVENTÓS et al. 2005), el desalineamiento entre ciudadanía y partidos políticos (SÁNCHEZ 2003:2005; RAVENTÓS et al. 2012), el comportamiento político del electorado y de la sociedad costarricense (PIGNATARO y CASCANTE 2018; ALFARO REDONDO 2019; ROJAS BOLAÑOS y TREMINIO 2019 y ALFARO-REDONDO y ALPÍZAR RODRÍGUEZ 2020), y el apoyo político, la legitimidad y la confianza en las instituciones (SELIGSON 2002; ALFARO-REDONDO et al. 2015). Sin embargo, estos estudios no enfatizan en la relación entre demanda por democracia y una insatisfacción por la misma. Por ello, este trabajo pretende complementar las investigaciones existentes.

Ahora bien, lo propuesto se enmarca en los estudios que analizan y evalúan la calidad (o salud) de la democracia, y las tensiones y desafíos que enfrenta en concreto Costa Rica. Un punto de inicio es que realizar lo señalado depende de los conceptos que se emplee, ya que esto es clave en el “diseño e instrumentación de la estrategia de verificación empírica correspondiente” (FREIDENBERG y SAAVEDRA 2020:4). A pesar de parecer una obviedad, se parte de que es necesario esclarecer en el análisis el vínculo entre lo conceptual y lo empírico (FREIDENBERG y SAAVEDRA 2020).

En consideración de lo indicado en el párrafo previo, en el siguiente apartado se establece el marco analítico conceptual con el cual

se realizará este estudio de carácter exploratorio. El caso de Costa Rica se analiza en el tercer apartado. El recorte temporal es de 1998 al 2018/19 (se incluyen algunos datos del 2020). Se inicia con ese año, al ser punto de inflexión, ya que la participación electoral decayó históricamente, marcando el inicio de una nueva era electoral (RAVENTÓS 2008). Posteriormente, se presentan consideraciones finales.

Déficit Democrático

Como se indicó previamente, es importante señalar a qué se hace referencia con ‘sistema político *democrático*’, esto es, una definición de ‘democracia’, para después definir su déficit. Es importante tener presente que las diferentes concepciones y modelos de democracia no son meramente conceptos descriptivos, sino que al describir se está asumiendo una posición normativa y las instituciones que se consideren deseables dependerán de la teoría empleada para justificarla (NINO 2003:104). Por ello la importancia de esclarecer los términos y conceptos utilizados.

Sobre la definición de ‘democracia’

En el programa de investigación sobre teoría democrática, mucha literatura tanto desde las teorías democráticas normativas, yendo hacia teorías democráticas descriptivas y explicativas se han enfocado en desarrollar y aplicar ‘modelos de democracia’. Y para distinguirlos se apela frecuentemente a la muleta de un adjetivo, “como si, a la manera de esas comidas insípidas que solo adquieren gusto gracias a las especias que las acompañan, la democracia no tuviera verdadera consistencia si no se le especificara como liberal, popular, real, republicana, radical o socialista” (ROSANVALLON 2009: 323).

Este enfoque tiene importantes limitaciones para el estudio de la democracia, ya que una cuestión que surge es si los modelos sobre democracia son respuestas diferentes al mismo problema, o si más bien proponen las mismas respuestas, como la deliberación, participación

o votación, a diferentes problemas (v.g. legitimidad del poder político, toma de decisiones colectivas, igualdad política, libertad de elección) (WARREN 2017).

En atención a lo indicado en párrafos previos, la concepción de democracia a la cual está anclado este análisis considera que para predicar ‘democrático’ a un sistema político, se debe ir más allá de una concepción *minimalista*⁶ y *elitista*, y se opone a esta visión de contraposición entre modelos de democracia. Debido a lo indicado, en este trabajo se sigue una definición de democracia que destaca principios normativos abstractos que los sistemas políticos deben lograr para contar como *democracias*⁷ (WARREN 2017: 43).

El teórico político Mark E. WARREN afirma que hay tres principios normativos (condiciones normativamente necesarias), o en palabras del autor, tres problemas claves que se deben resolver en un sistema político para tener el predicado de *democrático*, es decir, para que responda al *ideal del autogobierno del pueblo* (rule of the people⁸), en nuestras sociedades heterogéneas y pluralistas. Estos son:

i. Empoderar la inclusión (empowered inclusion). Este primer principio demanda que para que una comunidad política se gobierne

6 Los enfoques minimalistas consideran que el problema a resolver –toma de decisiones colectivas sobre aspectos de especial trascendencia, como la *legitimidad* de quien tiene acceso y detenta el poder político– se resuelven con la posibilidad real de alternancia en el poder político y para esto se llevan a cabo elecciones periódicas, libres y competitivas, reduciendo la democracia a un “conjunto de reglas que regulan la expresión y resolución temporal de *fuerzas políticas en conflicto* (URBINATI 2006: 37). Justamente a esto se le denomina *democracia electoral* o *procedimental*. Son *mínimas* en el sentido de que son definiciones con la menor cantidad posible de *atributos o propiedades suficientes* sobre el término que designa (COLLIER y LEVITSKY 1997). No obstante, “el *minimalismo* no puede ser cierto sin asumir subrepticamente la participación y deliberación ciudadana, sin la cual la existencia de *fuerzas políticas en conflicto* y el desempeño de su conflicto serían inconcebibles” (URBINATI 2006: 37).

7 Se utiliza el enfoque teórico propuesto por MARK E. WARREN (2017), quien da pistas para superar esta contraposición de modelos.

8 La frase empleada por WARREN (2017) es *rule of the people*, para efectos de traducción al español utilizó *autogobierno del pueblo* o *gobierno del pueblo*. WARREN defiende una concepción de *democracia* donde la *participación y deliberación* de la ciudadanía tiene un papel central (ver LAFONT 2020 para una discusión teórica y contemporánea) y en este respecto es importante señalar que este ideal democrático -*rule of the people*- no requiere una participación directa de la ciudadanía en todas las decisiones políticas.

así misma todos los afectados por una decisión colectiva participaron, o tienen *la oportunidad efectivamente igual* de participar en el procedimiento de toma de decisión, es decir en la definición de los asuntos públicos (WELP 2016), en pie de igualdad⁹ (LINARES 2017). Esto es que las personas potencialmente afectadas por decisiones colectivas, tengan los poderes para hablar, votar, representar y disentir (WARREN 2017: 44). En este primer aspecto importan la distribución del poder entre los tomadores de decisiones.

ii. *Agenda colectiva y formación de voluntad* (collective agenda, will-formation). Consiste en que una vez quienes deberían tener *poder y voz* para la toma de decisiones que definen asuntos públicos, tienen un lugar en la mesa, estos sean capaces de dar forma a las políticas a las que estarán sujetos y respaldarlas como propias (LAFONT 2020). Se resalta la importancia de la conexión entre la opinión pública y la toma de decisiones políticas. Es decir, “formar agendas y voluntades colectivas que reflejen los intereses, perspectivas y valores de los incluidos” (WARREN 2017: 43). Para WARREN (2017; 2011) la *legitimidad de las decisiones* se basa –en parte– en la *inclusión* y en la *deliberación pública*. Por ello, las prácticas que incrementen la capacidad de los ciudadanos para participar, en diversas formas, en la toma de decisiones e influir de manera efectiva en el proceso político, de manera que este responda a sus intereses, opiniones y objetivos políticos (LAFONT 2020), se consideran democráticas, atendiendo a este segundo principio.

iii. *Toma de decisiones colectivas* (collective decision making). Versa sobre la cuestión de la toma de decisiones colectivas y el control democrático¹⁰ (WARREN 2017; LAFONT 2020). Es decir empoderar al colectivo (o al pueblo) con capacidad para actuar, tomar e imponer decisiones *vinculantes*, ya que sin agencia colectiva la democracia no puede existir (WARREN 2017).

9 No se hace referencia a una igualdad social o económica. Sin embargo, la igualdad política se ve afectada por la desigualdad económica, es decir, por una desigualdad de oportunidades efectiva y de algunas condiciones materiales e intelectuales mínimas (PRZEWORSKI 2010: 122). Asimismo, “para que la influencia política sea igual en una sociedad desigual, la desigualdad de condiciones no puede transformarse en desigualdad de influencia” (PRZEWORSKI 2010: 122).

10 El control ciudadano en referencia “la capacidad de los ciudadanos para dar forma a las políticas a las que están sujetos, y respaldarlas como propias” (LAFONT 2020:7)

Ahora bien, este enfoque enfatiza en atributos del sistema político para predicar de él que es democrático. Debido a esto, en el diseño institucional el *enfoque ideal normativo o regulativo*¹¹ sobre la democracia así entendida, se visualiza en el conjunto de *normas, disposiciones, mecanismos y oportunidades* que tiene la comunidad política para la identificación de intereses comunes, expresar opiniones, asociarse libremente, intervenir en los asuntos públicos, elegir y ser electa y mecanismos para adoptar decisiones políticas legítimas, en contextos de diferencia y desacuerdo.

Ahora, de acuerdo con la interpretación del ideal democrático ofrecido anteriormente, para superar los déficits democráticos, la participación ciudadana es clave; entendiendo que esta no se limita a elegir una élite en elecciones competitivas. Por ello, se pone especial énfasis en que la participación ciudadana sea *efectiva* (WELP 2016), haciendo referencia a que las instituciones deben facilitar una alineación permanente entre las políticas a las que la ciudadanía está sujeta, y los procesos de formación de opinión y voluntad política en los que esta participa (LAFONT 2020: 23). Y resalta la importancia de otras prácticas democráticas¹², además de las elecciones (que sin duda son centrales) para *empoderar la inclusión, fomentar y promover la voluntad o agenda, colectivas y tomar decisiones colectivas* – en algún grado.

Siguiendo a NORRIS (2011) es posible distinguir analíticamente entre el descontento ciudadano con la democracia como tal (desafección, desaprobación, desconfianza) por un lado, y las expectativas y aspiraciones de la ciudadanía con respecto a la democracia, por el otro. Ya que estas últimas se pueden mantener constante o aumentar, y aun así crecer la insatisfacción con la democracia, en un país determinado. Teniendo claro a qué se hace referencia por ‘democracia’, a continuación se analiza su ‘déficit’.

11 En referencia a un horizonte normativo - estado de cosas- hacia el que se debe tender ya que se evalúa como deseable o correcto (MARTÍ 2006). El ideal democrático o regulativo de WARREN (2017) establece tres elementos, valores o principios rectores (él autor los pone en término de problemas que se deben resolver) que están conectados: la *igualdad política, conocimiento y deliberación pública y libertad de elección*. Ver también LÍNARES (2017)

12 Cómo asociarse, expresarse, la organización, la promoción y la creación de redes, la negociación, el debate y la deliberación, que pueden ocurrir en múltiples puntos en los procesos de toma de decisiones (WARREN 2017).

Sobre el déficit democrático

En la tradición cualitativa, en general, los conceptos se construyen a través de un proceso semántico, en el cual la persona investigadora primero especifica el significado de un concepto, identificando los atributos que lo constituye y las características definitorias (GOERTZ Y MAHONEY 2012: 136) y posteriormente lo aplica al análisis empírico respectivo. Esta será la estrategia metodológica empleada para definir *déficit democrático*¹³, basándose en la conceptualización propuesta por PIPPA NORRIS (2011), quien señala como características definitorias dos aspectos:

(a) La existencia de una *demanda pública por democracia*. Estas son ciertas expectativas y aspiraciones de la ciudadanía con respecto a la democracia –como sistema político- de generar o hacer algo, dada la adhesión de la ciudadanía a valores democráticos. Se denomina *el lado de la demanda*.

(b) *Oferta percibida de democracia*. Este es el nivel de satisfacción con respecto a esas expectativas o aspiraciones. Este es el *lado de la oferta*.

Indica NORRIS (2011) que el *déficit democrático* se conceptualiza como las “tensiones que surgen del desequilibrio entre la *demanda pública de democracia* (medida por una fuerte adhesión a los valores democráticos y el rechazo de las alternativas autoritarias) y la *oferta percibida de democracia* (medida por la insatisfacción pública con el desempeño democrático de los gobiernos en cada país) (NORRIS 2011:242). Así, este fenómeno se da cuando hay un nivel de insatisfacción con respecto a esas aspiraciones y expectativas públicas hacia valores y prácticas, democráticos, y con el desempeño del sistema y de las instituciones claves del sistema político democrático (NORRIS

13 La noción surgió por primera vez en los debates sobre la legitimidad de la Unión Europea (UE). Se ha considerado que las instituciones centrales de toma de decisiones en la UE no cumplen con los estándares de *accountability* o responsabilidad democrática y transparencia que existen a nivel nacional dentro de cada uno de los estados miembros (NORRIS 2011:5; WARREN 2009). La EU no es un estado-nación, por ello el reclamo no es por un pasado democrático que se está erosionando, sino más bien que las crecientes expectativas democráticas que surgieron con la integración política, combinadas con ciertas instituciones, en particular el Parlamento Europeo, pueden y deben medirse de acuerdo con normas democráticas (WARREN 2009)

2011:5), por ejemplo al darse una falta de congruencia sistemática entre las demandas (expectativas y aspiraciones), las políticas a las que están sujetos los ciudadanos y ciudadanas, y las actuaciones de quienes, los representan y gobiernan.

Debido a lo anterior, cuando la demanda y la oferta no están en equilibrio, es decir cuando se da una brecha entre (a) y (b), entre las expectativas de la ciudadanía y la satisfacción del cumplimiento de las expectativas democráticas, hay *déficit democrático*.

La Figura I presenta esquemáticamente el modelo general teórico del Déficit Democrático. NORRIS (2011) propone generar una teoría abarcadora que incluya tanto las explicaciones del *lado de la demanda* (de donde surge el apoyo y la demanda por democracia) y del lado de la oferta (por qué hay satisfacción o insatisfacción y el cambio en el tiempo). Asimismo, para el modelo de NORRIS (2011) el rol de los medios de comunicación e información es de importancia como un canal intermedio entre la ciudadanía y los Estados y gobiernos. Por lo cual, incluye en el modelo un *intermedio* es decir las fuentes y cómo aprenden las personas sobre la democracia y el desempeño del régimen de gobierno, es decir una *política mediada*¹⁴. En este aspecto, el papel de los medios de comunicación y en la actualidad las redes sociales son una de las principales agencias para aprender sobre la democracia, junto con la educación y el legado de tradiciones políticas históricas, además que incluyen las percepciones públicas del desempeño del gobierno, aunado a sus vivencias prácticas (NORRIS 2011).

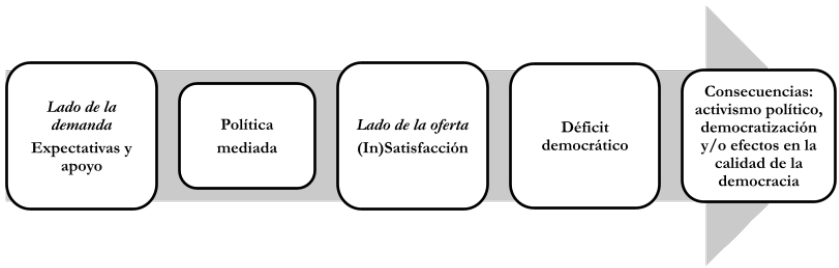
Asimismo, la existencia de un déficit democrático trae consecuencias. Desde una visión optimista, se indica que cualquier síntoma de descontento es algo común, y en las democracias se canaliza y se resuelve periódicamente a través de las urnas. Además que puede desencadenar movimientos de reforma progresiva, catalizar el activismo ciudadano y, por lo tanto, servir en última instancia para fortalecer los procesos de democratización (NORRIS 1999; 2011). Empero, también se indica que un déficit persistente y/o que se profundice, repercute en una aversión y hostilidad hacia todo lo político, fomenta la erosión de participación ciudadana y se abre una ventana, junto a otros factores,

¹⁴Le agradezco a la Dra. Alicia Lissidini por hacerme ver este punto.

para procesos de *erosión democrática* (PÉREZ-LIÑÁN 2017).

La importancia del enfoque de NORRIS (2011) consiste en que calibra el problema. El cual se encuentra en la “desconexión o desalineación permanente entre los intereses, valores y opiniones fundamentadas de la ciudadanía y las decisiones políticas a las que está sujeta” (LAFONT 2020:23), y que si estos problemas a largo plazo “no se atienden, probablemente socavarán gradualmente la legitimidad y las capacidades de los gobiernos” (WARREN 2009: 20).

Figura N. I Modelo general de Déficit Democrático



Fuente: NORRIS 2011:6

Siguiendo la línea de investigación de NORRIS (1999; 2011), los estudios de opinión pública son una forma de aproximarse a conocer si hay *demanda pública por democracia* y la *oferta* percibida. Estos reflejan el sentir de la ciudadanía sobre la existencia de expectativas democráticas y el apoyo (que sustenta la legitimidad política¹⁵), el compromiso y la (in) satisfacción de la ciudadanía en que la democracia sea el sistema político más deseable para resolver ciertos problemas¹⁶. Para conocer lo anterior se utilizan los datos del Latin American Public

15 Es decir para lograr obtener el respaldo para la implementación normativa y políticas, incluso por parte de aquellos que estaban en desacuerdo con el contenido de estas (WALDRON 2018).

16 En este respecto es deseable que se diferencien los problemas que debe resolver un sistema político para referenciar como *democrático* y por otro lado, los problemas que los gobiernos, que llegan al poder por medio de elecciones populares democráticas, deben y/o se espera que resuelvan. Las expectativas de las personas mezclan ambos tipos de problemas, llevando a la exigencia de que las democracias deben disminuir la corrupción, aumentar el desarrollo económico, disminuir la pobreza, y construir comunidades fuertes. Y esta es una limitación de los estudios de opinión pública.

Opinion Project (LAPOP)¹⁷ y las encuestas de opinión pública de LATINOBARÓMETRO.

Ahora bien, surge una inquietud: ¿cómo explicar el déficit?, o sea, ¿cómo explicar esa brecha entre aspiraciones, expectativa y satisfacción? Es importante indicar que la explicación del origen del déficit democrático es de carácter multifactorial¹⁸, ya que influyen variables explicativas de tipo sociodemográficos, económicos, políticos y contextuales; esto excede los objetivos de este trabajo.

Empero, de manera exploratoria se propone para futuras investigaciones una variable institucional. Esto es, observar si hay existencia de normas (formales) que habilitan a que las personas potencialmente afectadas por decisiones colectivas-políticas, tengan la oportunidad de afectar estas decisiones, es decir si la *inclusión política* está *institucionalizada*. Y esto, en nuestros países, se suele plasmar en las constituciones¹⁹ nacionales. En estos se pueden establecer una *concepción sobre la participación y sobre la democracia* (LISSIDINI

17 La conceptualización de *déficit democrático* realizada por NORRIS (2011) y los estudios de LAPOP se basan en la distinción establecida por DAVID EASTON (1975), entre apoyo ciudadano general o difuso y específico. El apoyo general o difuso se refiere al vínculo general con los objetos más abstractos que representan el sistema político democrático y sus instituciones, y con las reglas básicas del juego, y el orgullo por el sistema político.

18 Es multicausal respecto tanto al lado de la oferta, como desde el lado de la demanda, se encuentran diversas teorías y factores explicativos. Por ejemplo, teorías del lado de la demanda se centran en cambios culturales duraderos entre la ciudadanía y sociedades en masa (teorías de la modernización de la sociedad le atribuyen las crecientes aspiraciones democráticas a los procesos a largo plazo del desarrollo humano, o teorías alternativas del capital social predicen que una erosión a largo plazo de la confianza social y las redes comunitarias ha socavado la fe en la gobernabilidad democrática, NORRIS 2011:7). Y teorías del lado de la oferta señalan que una evaluación negativa del funcionamiento del Estado y los gobiernos, y el deterioro de la confianza de la ciudadanía en las élites políticas, se puede relacionar a la frecuencia, la intensidad y la magnitud de los escándalos de corrupción pública, y esto repercute en el nivel de satisfacción con la democracia. Agradezco los comentarios de las personas revisoras por hacerme ver este punto.

19 Desde una mirada politológica las constituciones como institución política importa, ya que representan un *compromiso intertemporal* sobre el modelo de cómo funciona el gobierno y permite a los individuos coordinar sus creencias, expectativas y acciones, son un mecanismo de coordinación y también son medios de distribución de poder y recursos (NEGRETTO 2015). A su vez, que tienen el potencial de expandir el acceso de todos a la arena política “al crear los canales, mecanismos e instituciones a través de los cuales diversos sectores sociales pueden expresar y hacer visibles sus demandas, además de participar de manera activa en la toma de decisiones” (BEJARANO y SEGURA 2013:39).

2015), al institucionalizar formas de participación ciudadana, y no solo elecciones, por medio de una variedad de *mecanismos formales*, por ejemplo mecanismos de democracia directa (LISSIDINI 2015) o ‘procesos de voto popular’ (EL-WAKIL y MCKAY 2020), o mini públicos²⁰ (LINRES 2017; LANDEMORE 2020).

Como se desarrolló en el apartado sobre la definición de democracia, esta -como ideal regulativo y normativo del auto gobierno- conlleva a que las y los afectados por decisiones colectivas y políticas participen o tengan la oportunidad efectivamente igual de participar, y/o incidir en el procedimiento de toma de decisión, es decir requerimos una *inclusión empoderada* (WARREN 2017). En nuestras sociedades pluralistas, marcadas por el hecho del desacuerdo, el ideal del autogobierno no significa necesariamente que todas las personas estén involucradas [directamente] en la toma de decisiones colectivas. Debido a esto, enfatizo en que “lo opuesto a la participación no es la representación, sino la exclusión” (URBINATI y WARREN 2008: 388).

Este es el punto al que quiero llegar. La *participación ciudadana*²¹ -en un sentido amplio- hace referencia a una amplia gama de acciones y actividades dispares, acciones llevadas a cabo por la ciudadanía, para afectar o influir en la definición de los asuntos públicos (WELP 2016), y esta puede variar: de ser ejercitada directamente a representativa. La ciudadanía no necesita involucrarse directamente en la toma de

20 Asambleas de ciudadanos comunes seleccionados por azar, para hacer recomendaciones o incluso decidir políticas públicas, cambios constitucionales, entre otros temas (ver LANDEMORE 2020).

21 Una pregunta teórica que intersecta todo este análisis es: ¿en qué medida se pueden reducir los déficits democráticos mediante una mayor participación ciudadana? Responder a esta cuestión excede los objetivos del presente trabajo, sin embargo es importante tenerla en cuenta para calibrar las expectativas de participación como opción para mejorar la calidad en una democracia y reducir el déficit. Lo anterior debido a que no es realista considerar que las y los ciudadanos siempre pueden o quieren prestar atención, atender y/o dominar todas las decisiones políticas que les afectan, ya que compiten por atención y recursos otras actividades y satisfacciones, es decir hay otras formas de participación en competencia: familia, amigos, ocupaciones, pasatiempos, recreación y entretenimiento. Aunado a lo anterior, la política está orientada al conflicto, requiere recursos y es costosa, por ello es esperable que la ciudadanía prefiera que los políticos hagan su trabajo mientras los ciudadanos continúan con su vida, quieren confiar en que los políticos velan por el bien público y “asignar sus recursos políticos de alto costo a las pocas áreas donde los conflictos políticos les importan, donde tienen motivos para desconfiar del gobierno o de sus representantes, y donde su inversión de conocimiento, tiempo y atención puede marcar la diferencia” (WARREN 2009: 21).

decisiones, pero sí necesita participar en la medida en que pueda asegurarse que, de hecho, están siendo representada (WARREN 2009), ya que la representación es crucial para constituir prácticas democráticas (URBINATI y WARREN 2008).

Empero, si no hay representación (hay crisis, se percibe inadecuada, etc.), pero tampoco posibilidad de participación, más allá de elegir opciones políticas o candidaturas, hay *exclusión*. Y esto explica -en parte- el déficit democrático. Es decir, este fenómeno está condicionado por los arreglos constitucionales en cualquier país (NORRIS 2011), especialmente por los arreglos para compartir el poder, a esto el constitucionalista y sociólogo, ROBERTO GARGARELLA (2014; 2015) le denomina la *sala de máquinas*, al hacer referencia al diseño institucional relacionado con la *organización social del poder*.

Ahora bien, una vez definido qué se entiende por déficit democrático se procede a continuación a analizar su existencia en Costa Rica.

Costa Rica: Déficit Democrático

En esta sección se utiliza el marco analítico previo para analizar el caso de la democracia costarricense²² y sus desafíos. Para esto se busca responder a la cuestión de ¿cuáles son los indicios que indican la existencia de un déficit democrático? Estos serán explorados a continuación.

Los procesos electorales, en particular las elecciones para escoger autoridades, han sido la institución central de la cultura política en la sociedad costarricense y la centralidad de los procesos electorales está fuertemente anclado en la historia política del país (RAVENTÓS 2008: 130), además que la ciudadanía asocia a la política con elecciones (RAVENTÓS 2008; PIGNATARO y CASCANTE 2018). Por ello, los indicios del déficit democrático se reflejan, en gran parte, en factores asociados a la institución de las elecciones.

22 Costa Rica es una república democrática, cuyo régimen de gobierno es presidencial, es unicameral, y presenta elecciones simultáneas para los poderes ejecutivo y legislativo, las cuales se realizan cada cuatro años.

Empiezo por datos alentadores: Costa Rica tiene un robusto régimen electoral, conforme al índice de Integridad Electoral²³ presenta un puntaje de 79 (va de 0 a 100), ocupa la novena posición del mundo y el primero en América Latina. Conforme a los indicadores internacionales este país del istmo centroamericano es catalogado en la mayoría de los años como una democracia liberal, electoral²⁴ y plena²⁵ y como país libre (Freedom House²⁶). Estos datos se visualizan en la siguiente Tabla I donde se comparan visualmente distintos índices, que si bien son creados usando diferentes metodologías, reflejan la tendencia que el sistema político de Costa Rica, al menos en sus requerimientos mínimos, es democrático.

Tabla I. Costa Rica: comparación Índices de democracia

Año	Índice de democracia liberal (V-Dem)²⁷	Índice de democracia electoral (V-Dem)	Índice de democracia (The Economist)
2019	0.82	0.90	Plena (8.13)
2018	0.81	0.90	Plena (8.07)
2017	0.81	0.90	Plena (7.88)
2015	0.84	0.91	Imperfecta (7.96)

23 El Índice de Integridad Electoral realizado el Proyecto de Integridad Electoral, resume 49 indicadores en una escala estandarizada de 0 a 100 puntos, donde 100 es integridad total. Este consiste en una encuesta a personas expertas sobre percepciones de integridad electoral a escala global. El concepto de integridad electoral se refiere a normas globales aplicadas de forma universal a todos los países, para evaluar todo el ciclo electoral, incluye el período preelectoral, la campaña, el día de las elecciones y las repercusiones de los resultados. Ver www.electoralintegridadproject.com

24 Dentro del periodo de estudio, de 1998 a 2019 en el Índice de democracia liberal de Varieties of Democracy (V-Dem), donde 1 es una democracia plena y 0 lo contrario, Costa Rica obtiene un puntaje superior al 0.8, por ello es una democracia liberal. Y en ese mismo periodo, en el índice de democracia electoral de V-Dem obtiene un de 0.9, siendo 1 la puntuación mayor. Información obtenida de <https://www.v-dem.net>

25 En el Índice de medición de la democracia, que publica The Economist, Costa Rica es catalogado en la mayoría de los años como democracia plena, con un puntaje superior a 8 (en una escala de 0 a 10 donde cero es menos ausencia de democracia y 10 plena democracia).

26 Información obtenida de <https://freedomhouse.org/country/costa-rica>

27 Dentro del periodo de estudio -1998 al 2019- el Índice de democracia electoral de V-Dem se mantiene anualmente entre en 0.9 y 0.91.

Nuevas tensiones de las democracias en América Latina

2014	0.85	0.91	Plena (8.03)
2012	0.86	0.91	Plena (8.01)
2010	0.86	0.91	Plena (8.04)
2008	0.85	0.91	Plena (8.04)
2006	0.85	0.91	Plena (8.04)

Fuente: Datos obtenidos de V-Dem y Democracy Index, The Economist Intelligence Unit

Empero hay (o persisten) ‘problemas en el paraíso’ (SELIGSON 2003; LEHOUCQ 2005), que no se alejan de los presentados por otros países de la región. Como se indicó en la introducción, el año de 1998 marcó un punto de inflexión en el sistema político del país. Se registró un aumento considerable de la abstención electoral, esta aumentó en dos terceras partes, al pasar de 18% a 30%, en comparación a la elevada participación electoral entre 1962 y 1994 (de alrededor del 80%; el voto no es obligatorio) (RAVENTÓS et al., 2005; RAVENTÓS 2008: 130); ver Gráfico I.

Sumado a lo anterior, se da un desalineamiento político-electoral de la ciudadanía (SÁNCHEZ 2003; 2005) al registrarse una pérdida en el apoyo a los dos partidos mayoritarios (Partido Liberación Nacional- PLN y Partido Unidad Social Cristiana- PUSC) (RAVENTÓS 2012). Asimismo, se inició un proceso de “autonomización de la sociedad civil en relación con los partidos tradicionales” (VARGAS CULLELL y ALPÍZAR RODRÍGUEZ 2020: 32), que se refleja en el aumento de las personas que se identifican sin partido, para la década de 1980 a 1990 eran un 5% y para la década de 2010 pasó a un 60%, y han crecido los picos de protesta popular, que crearon fuertes tensiones sociales en diversos años²⁸(VARGAS CULLELL y ALPÍZAR RODRÍGUEZ 2020: 32).

Después de del año de 1998, sucedieron elecciones que fueron

²⁸ Se registran explosiones de movilización social en los años 1995 (huelga magisterial contra la reforma de pensiones), 2000 (protestas contra la apertura del mercado de telecomunicaciones conocido como ‘Combo del ICE’), 2004 (protestas contra la revisión técnica vehicular y otras), 2007 (referéndum sobre el Tratado de Libre Comercio entre Estados Unidos, Centroamérica y República Dominicana), y un largo período de más de tres años de alta movilización durante los años 2011-2014 (VARGAS CULLELL y ALPÍZAR RODRÍGUEZ 2020: 24), y durante los años 2018 y 2019 (PEN 2020).

rompiendo tendencias: en el año 2002 surgen con fuerzas opciones políticas-partidarias competitivas y distintas a los dos partidos (PLN y el PUSC) que habían controlado el juego electoral desde 1986, y es la primera vez que el país va a ballottage (ha ido tres veces en la historia política reciente). En la elección nacional de 2006 por primera vez se obtiene resultados electores estrechos (margen de victoria de 1.1%) entre los dos candidatos preferidos por la ciudadanía (BRENES VILLALOBOS 2012); en el año 2010 es la primera y única vez que una mujer ejerce la presidencia del país y en el 2014 llega a la presidencia de la república un candidato de un partido distinto al bipartidismo (Partido Acción Ciudadana PAC). Por último, en el 2018 surgen nuevos actores políticos centrales en la competencia electoral, específicamente, una agrupación evangélica neopentecostal -Restauración Nacional- entró en la carrera por la presidencia, con la capacidad de desplazar a los partidos tradicionales (PLN y PUSC). Adicionalmente, se trató de un proceso electoral radicalizado y marcado por clivajes a partir de valores y principios religiosos (como la oposición fuerte al matrimonio igualitario) (ver la obra colectiva ROJAS BOLAÑOS y TREMINIO 2019). Esto evidencia la reconfiguración constante de los partidos políticos y del electorado (CASCANTE 2015).

El gráfico I muestra la evolución de la participación electoral²⁹ en elecciones nacionales para el cargo de la presidencia del país. En él se observa la caída en la participación política electoral acaecida en el año 1998, y la cual no se ha recuperado. En elecciones previas a 1998 rondaba el 80%, y a partir de 1998 no se supera el 70%³⁰.

Esta caída en la participación política electoral se ha asociado, en parte, a un debilitamiento de los vínculos de representación de los partidos políticos. Esto se refleja en la alta volatilidad (cambios de las preferencias políticas de la ciudadanía entre elecciones) que ha caracterizado a la política costarricense en las últimas dos décadas.

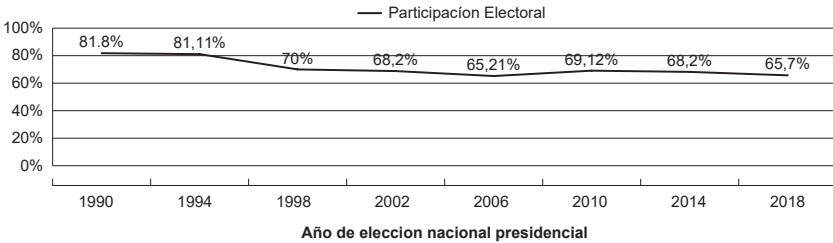
29 El dato presentado se obtiene del número total de votos emitidos (válidos o inválidos), dividido por el número de nombres en el registro de votantes, expresado como porcentaje, conforme a la base de datos de Idea Internacional, ver <https://www.idea.int/data-tools/data/voter-turnout>

30 La abstención histórica en el país “tiende a concentrarse en mayor medida en los sectores de menor nivel de escolaridad y menor nivel socioeconómico” (RAVENTÓS 2008: 140).

Nuevas tensiones de las democracias en América Latina

Por ejemplo, para las últimas elecciones presidenciales la mitad de los votantes (49%) respaldó a un partido diferente del que apoyó en el 2014 (ALFARO REDONDO 2019: 73).

Gráfico I. Participación electoral en Costa Rica: evolución de 1990-2018



Fuente: Datos del Tribunal Supremo de Elecciones (TSE)³¹

Esta caída en la participación política electoral se ha asociado, en parte, a un debilitamiento de los vínculos de representación de los partidos políticos. Esto se refleja en la alta volatilidad (cambios de las preferencias políticas de la ciudadanía entre elecciones) que ha caracterizado a la política costarricense en las últimas dos décadas. Por ejemplo, para las últimas elecciones presidenciales la mitad de los votantes (49%) respaldó a un partido diferente del que apoyó en el 2014 (ALFARO REDONDO 2019: 73).

Otro indicio del déficit democrático, distinto a los datos obtenidos de los procesos electorales, es la intensa conflictividad social en la cual se ha sumergido Costa Rica en los últimos años. Conforme a los datos del Programa Estado de la Nación (PEN 2020), en la protesta ciudadana prevalecen “patrones más confrontativos³² que disuasivos, a pesar de que hayan disminuido las acciones colectivas en general” (PEN 2020: 56). Y los actores han variado: históricamente se trató del sector sindical, pero se le ha sumado grupos de la ciudadanía, así como madres y padres de familia, y están caracterizados por la baja organización. La persistencia de la protesta social –como mecanismo de participación ciudadana democrático no institucionalizado– refleja la insatisfacción, con el riesgo de que si no son bien canalizadas ponen a prueba a las democracias.

31 Ver la base de datos de participación electoral de TSE https://www.tse.go.cr/estadisticas_elecciones.htm

32 Indica el PEN (2020) que las formas de contención disuasivas, como las declaraciones públicas, han disminuido y ha aumentado los bloqueos y mítines (PEN 2020: 56).

El lado de la demanda

Conforme al Modelo general de déficit democrático, indicado en la Figura I, se debe conocer el lado de la demanda, es decir que tanto la ciudadanía demanda democracia y la forma de aproximarse es conocer el valor inherente que las y los ciudadanos le dan este sistema político (apoyo en abstracto) y a las instituciones democráticas (elecciones, congreso y ejecutivo). Para este análisis se emplea las encuestas de LAPOP, disponibles desde el 2004 y de LATINOBARÓMETRO, a partir de 1996-1998, de esta forma se obtienen indicios e información sobre las expectativas de la ciudadanía sobre la democracia, y se puede visualizar su evolución en el tiempo.

Una de las maneras en que tanto LAPOP como LATINOBARÓMETRO miden el apoyo a la democracia en abstracto es pidiendo a las y los ciudadanos que respondan a una declaración, que es una modificación de la cita de Winston Churchill, quien indicó que la democracia es “la peor forma de gobierno, con excepción de todas las demás”³³.

El gráfico II presenta los datos de LATINOBARÓMETRO³⁴. Esta pregunta emplea una escala de respuesta de tres puntos. Acá se presentan los datos en promedio y en porcentaje de quienes indicaron que “la democracia es preferible a cualquier otra forma de gobierno”, a partir del año 1996 hasta el 2018. El año 1998 está resaltado más oscuro, ya que como se indicó marca una nueva era política en Costa Rica y fue un año donde decayó el apoyo. Posteriormente a este año ha aumentado, e incluso presentado un porcentaje superior a los 80 puntos en ciertos años (2000 y 2007). No obstante, la tendencia desde 1998 no es aumentar el apoyo, sino mantenerse entre 60 y 75 puntos en promedio.

Para el caso de LAPOP, esta pregunta “Churchilliana” emplea una escala de respuesta de 7 puntos. Los reportes de LAPOP

33 Esta pregunta con frecuencia es denominada como la pregunta “churchilliana” del apoyo a la democracia, “en tanto se deriva de discurso muy citado de Winston Churchill en la Cámara de los Comunes, en la que anotaba que, ...la democracia es la peor forma de gobierno excepto por todas las otras formas que han sido probadas de vez en cuando (Churchill 1947)”(ZÉCHMEISTER y LUPU 2019:24).

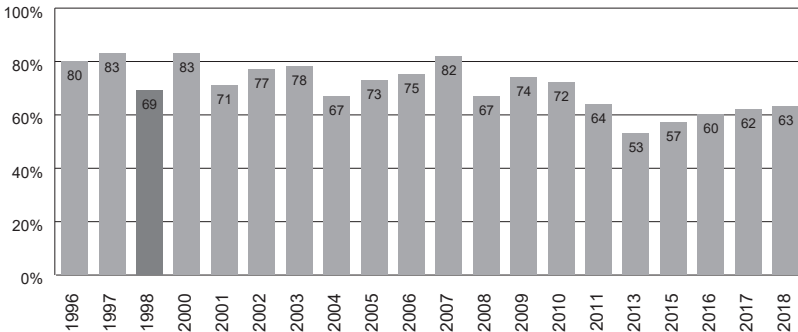
34 Obtenidos de <https://www.latinobarometro.org/latOnline.jsp>

Nuevas tensiones de las democracias en América Latina

recodifican esta pregunta, en una variable en una escala que va de 0 (muy en desacuerdo) a 100 (muy de acuerdo). En el siguiente gráfico III se muestran las respuestas en la porción de la escala que indica estar de acuerdo, esto es de los valores de 5 a 7. Si bien el apoyo presenta un puntaje alto, desde el año 2010 se reporta menos de 80 puntos, es decir hay apoyo, pero no aumenta. Este dato es importante referenciarlo con la Tabla I, que muestra la estabilidad del sistema político en Costa Rica y con la reserva democrática que mantiene la ciudadanía (CIEP 2020).

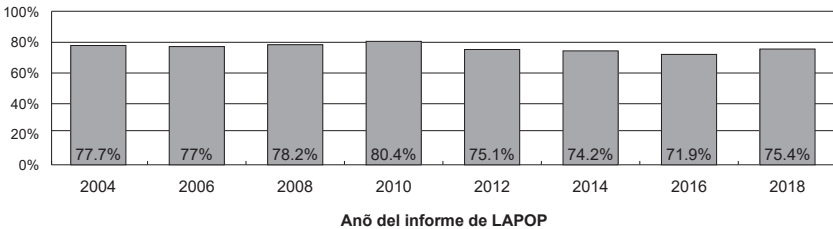
Gráfico II. Costa Rica: apoyo al sistema en abstracto, 1996-2018

La democracia es preferible a cualquier otra forma de gobierno



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de LATINOBARÓMETRO, 1998-2018

Gráfico III. Costa Rica: apoyo en abstracto al sistema político democrático, 2004-2018



■ NG4. Cambiando de nuevo el tema, puede que la democracia tenga problemas, pero es mejor que cualquier otra forma de gobierno. ¿Hasta qué punto está de acuerdo o en desacuerdo con esta frase?

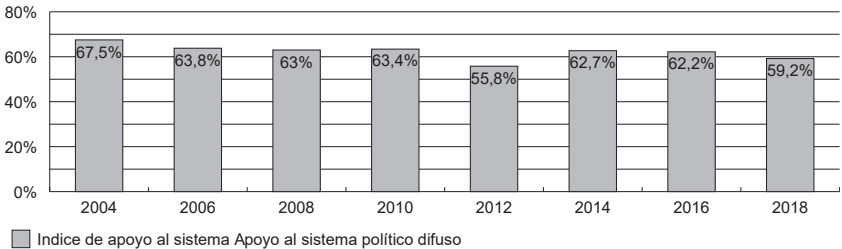
Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de LAPOP, 2004-2018

Las diferencias de datos entre LAPOP y LATINOBARÓMETRO se deben a diversos factores (momento de la muestra, forma de redacción de la pregunta, recodificación, etc.). Cada estudio es independiente, sin

embargo, en ambos se muestra que si bien el apoyo en abstracto a la democracia ha decaído, se mantiene alto en comparación a otros países de la región³⁵.

Una segunda medición de utilidad, de la ronda de estudios de LAPOP, es el Índice de apoyo al sistema democrático³⁶. Se evalúan la aceptación de las reglas en una democracia (al menos en su dimensión electoral). Costa Rica es uno de los países que encabeza el Índice de apoyo al sistema democrático, junto con Uruguay (2016/17 el promedio fue de 56.6 y 2018/19 fue de 54.1) En el Gráfico IV se muestran los datos para el país. En algunos casos se observan cambios sustanciales entre las rondas. En el año 2012 decaió en 7.6 puntos porcentuales el apoyo, siendo el año con el porcentaje más bajo. Los datos del 2014 reflejan una recuperación del apoyo difuso en casi 63 puntos.

Gráfico. IV. Evolución del Índice de apoyo al sistema político difuso, a lo largo del tiempo en Costa Rica, 2004-2018



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de LAPOP, 2004-2018

35 Por ejemplo, conforme a LAPOP en promedio en la región de América Latina y el Caribe, el 57.7% de los ciudadanos respalda la democracia en 2018/19, lo que representa una caída del nivel promedio en rondas previas que era entre 66% y 67% (ZECHMEISTER y LUPU 2019:12).

36 El índice de apoyo a la democracia se obtiene al promediar las respuestas a las siguientes preguntas: ¿Hasta qué punto cree usted que los tribunales de justicia de Costa Rica garantizan un juicio justo?, ¿Hasta qué punto tiene usted respeto por las instituciones políticas de Costa Rica?, ¿Hasta qué punto cree usted que los derechos básicos del ciudadano están bien protegidos por el sistema político de Costa Rica?, ¿Hasta qué punto se siente usted orgulloso de vivir bajo el sistema político de Costa Rica? y ¿Hasta qué punto piensa usted que se debe apoyar al sistema político de Costa Rica?

El gráfico IV visualiza la tendencia del declive del apoyo a largo plazo. Esto coincide con las características del sistema político costarricense señaladas previamente: caída en la participación política-electoral, aumentó en los niveles de abstencionismo, cambio y recomposición del sistema de partidos (SÁNCHEZ 2003; 2007; CASCANTE 2015) y aumento en la volatilidad en las preferencias electorales; también se suman escándalos de corrupción (LEHOUCQ 2005) y episodios de alta movilización social (RAVENTÓS et al. 2012; PEN 2020).

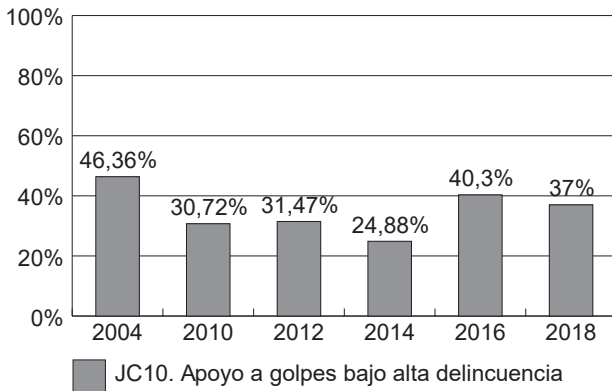
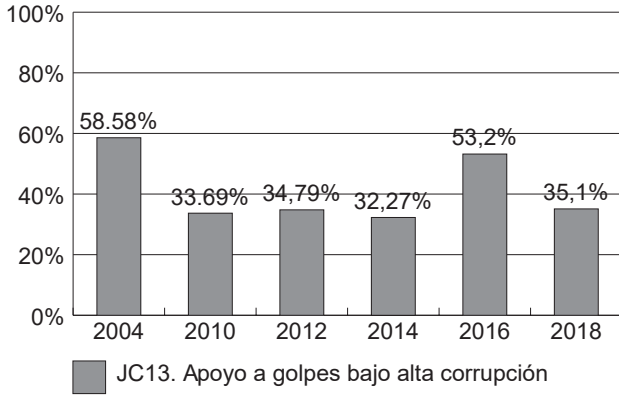
Las reglas del juego: tolerancia a los golpes militares

Aunado al análisis de las expectativas por la democracia, indicado por el apoyo en abstracto a la democracia y el índice de apoyo al sistema político democrático, se le suma la aceptación de las reglas básicas de la democracia electoral, como “la única alternativa disponible”, como aspecto clave para conocer el lado de la demanda. Las reglas de juego hace referencia a que la ciudadanía no tolera golpes de estado³⁷, que reemplacen al gobierno democráticamente elegido, dados por las fuerzas de policía (al no tener ejército el cuestionario de LAPOP para Costa Rica sustituye ‘fuerzas militares’ por la policía pues en el país está proscrito el ejército por disposición del artículo 12 de la Constitución Política). La serie de LAPOP incluye dos preguntas para medir la tolerancia de la ciudadanía.

El Gráfico V muestra el porcentaje de entrevistados, por año de la ronda, que justifica un golpe de estado bajo condiciones de mucha delincuencia y bajo condiciones de mucha corrupción. En el caso de alta corrupción, la tolerancia va de un mínimo de 32% a un máximo de 58% de los ciudadanos entrevistados y el de alta delincuencia va de un 37% a un 46%. En comparación, hay más ciudadanos que toleran el golpe de estado en caso de corrupción, pero en general los valores no superan el 50%, por lo que se considera una baja tolerancia, que es coherente con los datos sobre el apoyo, dado en gráficos previos.

³⁷ Se emplea esta pregunta, ya que conforme al modelo de *déficit democrático* de NORRIS (2011) el lado de la *demanda pública de democracia* se mide también por un rechazo a las alternativas autoritarias.

Gráfico V. Tolerancia a los golpes de estado bajo alta delincuencia y alta corrupción



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de LAPOP, 2004, 2010-2018

De los datos presentados en los párrafos previos se concluye que sí hay demanda por democracia en Costa Rica, visualizado por el apoyo que se expresa desde la ciudadanía, en los diversos estudios de opinión pública.

Aunado a lo anterior, es importante destacar que en el contexto del año 2020, enmarcado por la crisis sanitaria y la pandemia, provocada por la enfermedad COVID-19, se mantuvo el apoyo a la democracia, incluso a inicios de la crisis sanitaria el apoyo creció. Este fenómeno ha sido denominado por el Centro de Investigación y Estudios Políticos (CIEP) de la Universidad de Costa Rica (CIEP 2020) como una “reserva democrática” con la que el país cuenta. En las evaluaciones trimestrales del CIEP del 2020, en abril el índice de apoyo (que se mide de manera similar a LAPOP), se ubicaba en 76 puntos, en agosto se produjo un regreso a los valores regulares con 65 puntos, similar a lo que se registra en noviembre con 63 puntos. Esto incluso en un contexto donde la valoración positiva de la gestión de la presidencia del país llegó a un nivel muy bajo -15% en noviembre- contra un 66% de valoraciones negativas en ese mes (CIEP 2020).

El lado de la oferta

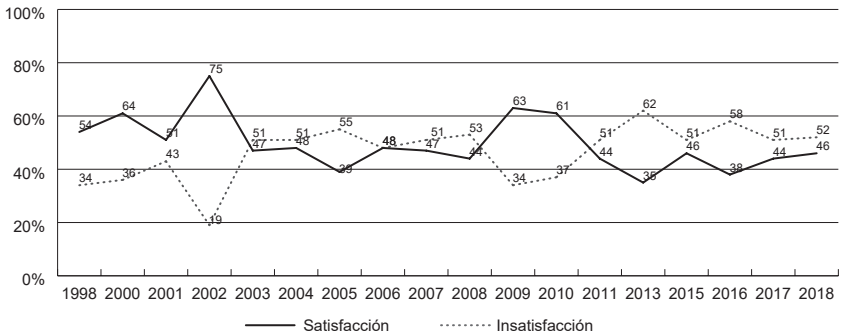
Retomando el *Modelo general de déficit democrático*, indicado en la Figura I, lo que procede es evaluar la satisfacción de la ciudadanía. Para esto se emplean también los estudios de opinión pública ya citados.

En este respecto es muy clara la tendencia a una caída en la satisfacción con la democracia por parte de la ciudadanía en años recientes. El gráfico VI presenta los datos en promedio de LATINOBARÓMETRO.

En estos estudios de opinión se pregunta a nivel individual si se está satisfecho, o no, con el funcionamiento de la democracia en Costa Rica, y emplea una escala de respuesta de cuatro puntos (muy satisfecho, más bien satisfecho, no muy satisfecho y nada satisfecho). En este análisis los datos se recodificaron en una variable dicotómica: *satisfecho* incluye a los que respondieron tanto ‘muy satisfecho’ y ‘bien satisfecho’ e *insatisfecho* contienen las respuestas que indicaron ‘no muy satisfecho’ y ‘nada satisfecho’. De 1998 al 2018, o sea, en veinte años, la satisfacción

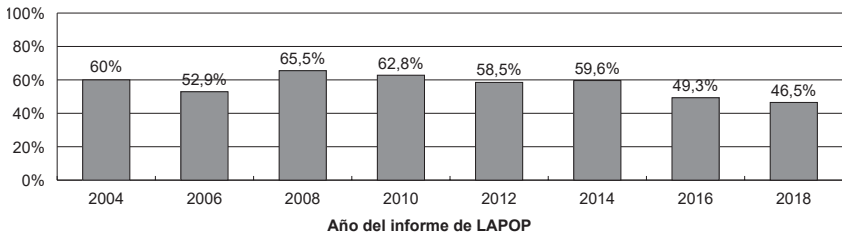
ha decaído 8 puntos porcentuales. Si bien se presentan años donde la diferencia era por 20 puntos, solo en el año 2002 se da un repunte en la satisfacción, llegando en promedio a 75 puntos porcentuales. No obstante, es claro que ha venido en caída. En cambio, el promedio de personas que indican estar insatisfechas con la democracia ha crecido desde el año 2010, y para el año 2018 hay más ciudadanos que indican estar insatisfechos (52%) que satisfechos (46%).

Gráfico VI. Costa Rica: Satisfacción e insatisfacción con la democracia, 1998-2018



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de LATINOBARÓMETRO, 1998-2018

Gráfico VII. Costa Rica: Satisfacción con la democracia, 2004-2018



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de LAPOP, 2004-2018

Los datos de LAPOP indican una tendencia similar. Esta pregunta consiste en una escala de respuesta de cuatro puntos: muy satisfecho(a), satisfecho(a), insatisfecho(a) o muy insatisfecho(a). El Gráfico VII muestra en promedio (en porcentajes) las respuestas a esta cuestión. La caída en la satisfacción ha sido considerable. Desde

que se inició esta ronda de LAPOP en promedio ha caído 14 puntos la satisfacción de la ciudadanía con la democracia, y es remarcable esta tendencia desde el año 2012. Por lo cual, con base en estos datos se concluye que en términos de satisfacción con la democracia realmente existente, ha decaído, es decir el nivel de satisfacción es bajo (menos de un 50% para las dos últimas rondas).

En conclusión, de todos los datos mostrados se puede indicar que hay apoyo por la democracia, es decir existen expectativas de la ciudadanía con respecto a la democracia –como sistema político– de generar o hacer algo. Empero, las sospechas que se reflejan en las disfuncionalidades del sistema político costarricense, como el debilitamiento de los vínculos de representación de los partidos políticos (volatilidad del sistema de partidos costarricense, una erosión de las lealtades partidarias, declive de la participación electoral), frecuentes episodios de alta conflictividad social y en los datos obtenidos de los estudios de opinión pública, justifican la conclusión de que en Costa Rica se está en un déficit democrático. Los datos de LAPOP y de LATINOBARÓMETRO llevan a considerar que hay una brecha entre el lado de la demanda y el lado de la oferta, entre la *demanda pública por democracia* y la *satisfacción* del cumplimiento de las expectativas democráticas, i.e., con la *oferta percibida de democracia*.

Consideraciones finales

Costa Rica, que es parte de la región de América Central o Centroamericana, es uno de los países de América Latina con el sistema político democrático más longevo. Sin embargo, como se mostró en este trabajo, aplicándose el modelo de déficit democrático de NORRIS, persiste un déficit democrático. Conforme a los datos empleados, se demostró: (a) la existencia de una *demanda pública por democracia*, pero también (b) una insatisfacción, debido a la *oferta percibida de democracia*. Los datos de los estudios de opinión pública y los resultados electorales indicados evidencian la existencia del mentado *déficit*. Es importante indicar que estos son análisis descriptivos, que si bien asumen capacidad explicativa de las preferencias de la ciudadanía

sobre la salud de las democracias, no asumen causalidad. De manera tal que en futuras investigaciones para estudiar empíricamente el origen y/o las consecuencias del déficit democrático, se deben incluir otras variables o factores.

Ahora bien, la práctica de votar o las elecciones es un aspecto clave del *acceso democrático al poder*, ya que las elecciones son el mecanismo legítimo para designar a las autoridades. Como diversa literatura ha señalado, *sin elecciones, no hay democracia*. Sin embargo, es insuficiente arraigar en la práctica institucional de las elecciones la *legitimidad democrática* y hacerle sentir a la ciudadanía que su participación es efectiva (ROSANVALLON 2009 y PRZEWORSKI 2010). Y en esto subyace el problema del déficit democrático Costa Rica, desde el año 1998 hasta el año 2019.

Lo anterior, nos lleva directamente a la concepción del ideal democrático desarrollado en el trabajo. Por *democracia* hago referencia a un predicado del *sistema político*, que trae como corolario una propuesta teórica de *democracia robusta y exigente (ideal regulativo)* hacia el que se debe tender, y que no se acaba con la dimensión electoral de la *democracia* y la práctica de las elecciones.

Cuando la persona está empoderada, es decir puede tener acceso y uso de prácticas democráticas que le dan canales para expresar su voz, participación y control en la definición de los asuntos públicos, requiere un *lugar en la mesa*. Es decir, una esfera pública para expresarse y disentir, para debatir y deliberar, y de esta forma llegar a conclusiones y tomar –en colectivo- decisiones vinculantes y legítimas; aún y cuando se esté en desacuerdo por razones sustantivas. Por lo cual, sí es deseable para una democracia robusta correr el riesgo de dotar a la ciudadanía de amplias oportunidades para participar, de forma directa y representativa, en la toma de decisiones (LINARES 2017).

En línea con lo anterior, la ciudadanía es la fuente de legitimidad del poder, y la legitimidad de las decisiones requiere no sólo un poder de voto igualitario, sino también un proceso de establecimiento de una agenda colectiva y formación de voluntad, que permita la participación y decisión ciudadana institucionalizada, sobre aspectos claves de la vida

y la comunidad política (WARREN 2017). Logrando lo anterior se está más cerca del cumplimiento del ideal normativo del *autogobierno del pueblo*, por ende, se mitiga algunas de las deficiencias que caracterizan a los sistemas políticos democráticos contemporáneos (i.e., déficit democrático).

No obstante, si los ciudadanos y ciudadanas asumen que les corresponde *tener voz* en los temas de interés público que le afectan directamente, empero están insatisfechos, consideran que no tienen el poder (falta o ausencia de inclusión empoderada) para influir en los procesos de toma de decisiones colectivas, y perciben que son excluidos, se tiene como corolario el *déficit democrático*. Esto sumado a la baja calidad de la *oferta percibida de democracia*.

La existencia del fenómeno del déficit democrático puede tener implicaciones en la vida política de un país. Al privilegiarse la idea democrática del consentimiento o delegación del poder en unas élites, por sobre el ejercicio del poder por parte de la ciudadanía (o del pueblo), ‘nosotros, el pueblo’ no ejercemos el poder de manera continua. Lo anterior erosiona el compromiso fundamental del ideal democrático. Y si partimos de que en los sistemas políticos democráticos las preferencias y creencias políticas de los ciudadanos influyen realmente (o deberían) en la política, las democracias deberían responder, de alguna manera, a las preferencias mayoritarias, de forma tal que los ciudadanos y ciudadanas respalden (legitimamente) la implementación de las leyes y políticas.

Empero, si la ciudadanía se siente abandonada y no representada por sus instituciones políticas (LAFONT 2020), estas empiezan a carecer de legitimidad. Y por ello, el déficit democrático constituye un problema, pues afecta la legitimidad política y puede eventualmente conducir al estancamiento de las democracias en una baja calidad, una erosión, e incluso una ir a una “muerte lenta” o “súbita” (tal y como lo temió el cientista político Guillermo O’Donnell hace unos años). Ya que el deseo de ‘recuperar el control’ puede abrir una ventana para la entrada de políticos que terminen atacando a los ideales e instituciones tradicionales de la democracia (LAFONT 2020), debido a las vulnerabilidades y disfunciones del sistema político, en este caso

costarricense.

A su vez, surge una cuestión importante: ¿por qué la satisfacción con el desempeño democrático percibido (lado de la oferta) diverge de las aspiraciones (lado de la demanda) con la democracia?, o ¿por qué la satisfacción con la forma en que la democracia trabaja no coincide con las aspiraciones democráticas de la ciudadanía? Como se indicó en el trabajo, parte de los atributos del sistema político costarricense es que la organización social del poder político costarricense, es decir la sala de máquinas (GARGARELLA 2014), es elitista y excluyente para gran parte de la población. Esto se refleja en el diseño constitucional donde se excluye a gran parte de la ciudadanía del acceso y oportunidades de incidir en la toma de decisiones políticas, ya que el uso del voto en elecciones populares se ha limitado a la elección de personas a cargos públicos y representantes. Se concluye de manera exploratoria que esta situación se relaciona con el déficit democrático que acontece en Costa Rica, y puede traer consecuencias en la calidad de la democracia.

En este sentido, la información y las reflexiones aquí presentadas aspiran a contextualizar los desafíos que presenta el sistema político democrático imperfecto de Costa Rica, en vísperas de su bicentenario.

Referencias bibliográficas

ALFARO REDONDO, Ronald. 2018: elecciones inéditas en tiempos extraordinarios. En ROJAS BOLAÑOS, Manuel y TREMINIO Ilka. Tiempos de travesía. Análisis de las elecciones del 2018 en Costa Rica. San José, Costa Rica: FLACSO, 2019, 53-82.

ALFARO-REDONDO, Ronald y ALPÍZAR RODRÍGUEZ Felipe (editores). Elecciones 2018 en Costa Rica: retrato de una democracia amenazada San José, C.R. : CONARE - PEN, 2020.

ALFARO-REDONDO, Ronald, SELIGSON, Mitchell A. y ZECHMEISTER, Elizabeth J. Cultura política de la democracia en Costa Rica y en las Américas 2014: Gobernabilidad democrática a través de 10 años del Barómetro de las Américas. San José: Programa Estado de la Nación, 2015.

VARGAS CULLELL Jorge y ALPÍZAR RODRÍGUEZ, Felipe. Capítulo 1. La democracia Amenazada. En ALFARO-REDONDO, Ronald y

Nuevas tensiones de las democracias en América Latina

ALPÍZAR RODRÍGUEZ Felipe, Elecciones 2018 en Costa Rica: retrato de una democracia amenazada (editores) San José, C.R. : CONARE - PEN, 2020.

BEJARANO, Ana María y SEGURA, Renata. Asambleas constituyentes y democracia: una lectura crítica del nuevo constitucionalismo en la región andina. *Colombia Internacional*, 2013, N° 79, 19-48.

BRENES VILLALOBOS, Luis Diego. El rol político del juez electoral. San José, C.R.: Tribunal Supremo de Elecciones. Instituto de Formación y Estudios en Democracia. 2012.

CASCANTE, María José. Los cambios en el sistema de partidos costarricense: viejos y nuevos actores en la competencia electoral. En FREIDENBERG Flavia. Los sistemas de partidos en América Latina 1978-2015. Tomo 1. México, América Central y República Dominicana. México: INE-UNAM, 2015, 81-111.

CIEP. Encuesta de opinión noviembre 2020. Informe de resultados. Centro de Investigación y Estudios Políticos, Universidad de Costa Rica, 2020.

COLLIER, David y LEVITSKY, Steven. Democracy with Adjectives: Conceptual Innovation in Comparative Research. *World Politics*, 1997, 49, No. 3, 430-451.

CORPORACIÓN LATINOBARÓMETRO. Informe 2018, Santiago de Chile: Corporación Latinobarómetro, 2018.

EASTON, David. A Re-assessment of the Concept of Political Support. *British Journal of Political Science*, 1975, 5(4): 435-457.

FREIDENBERG Flavia y SAAVEDRA, Camilo. La democracia en América Latina. *Revista Derecho Electoral*, 2020, 30, 1-42.

GARGARELLA, Roberto. La sala de máquinas de la Constitución. Dos siglos de constitucionalismo en América Latina (1810-2010). Argentina: Katz Editores, 2014.

GARGARELLA, Roberto. La «sala de máquinas» de las constituciones latinoamericanas, Entre lo viejo y lo nuevo. *Nueva Sociedad*, 2015, 257, 96-106.

GOERTZ, Gary y MAHONEY, James. A Tale of Two Cultures: Qualitative and Quantitative Research in the Social Sciences. Princeton: Princeton University Press.

IDEA Internacional. El estado de la democracia en el mundo y en las Américas 2019. Confrontar los Desafíos, Revivir la Promesa, 2019.

LANDEMORE, Hélène. Open Democracy. Los Estados Unidos:

Princeton University Press, 2020.

LAFONT, Cristina. *Democracy without Shortcuts: A Participatory Conception of Deliberative Democracy*. Oxford University Press, Edición de Kindle, 2020.

LINARES, Sebastián. *Democracia participativa epistémica*. Buenos Aires: Editorial Marcial Pons, 2017.

LEHOUCQ, Fabrice Edouard. *Costa Rica: Paradise in Doubt*. *Journal of Democracy*, 2005, Vol. 16, N. 3, 2005, 140-154.

LISSIDINI, Alicia. *Democracia directa en América Latina: avances, contradicciones y desafíos*. En, *Democracia Participativa e izquierdas. Logros, contradicciones y desafíos*. Anja Minnaert y Gustavo Endara (Coordinadores). Ecuador: Friedrich-Ebert-Stiftung (FES-ILDIS), 2015.

LÜHRMANN, Anna, MAERZ, Seraphine F, GRAHN, Sandra, ALIZADA, Nazifa, GASTALDI, Lisa, HELLMEIER, Sebastian HINDLE, Garry y LINDBERG, Staffan I. *Autocratization Surges – Resistance Grows*. Democracy Report 2020. Varieties of Democracy Institute (V-Dem), 2020.

MARTÍ, José Luis. *La República deliberativa. Una teoría de la democracia*. Madrid: Marcial Pons, 2006.

MORLINO, Leonardo. *La calidad de las democracias en América Latina*. Informe para IDEA Internacional, San José, Costa Rica: IDEA Internacional, 2014.

NEGRETTO, Gabriel *La política del cambio constitucional en América Latina*. México: Fondo de Cultura Económica, 2015.

NINO, Carlos. *La constitución de la Democracia Deliberativa*, Barcelona: Gedisa, 2003.

NORRIS, Pippa. *Introduction: The Growth of Critical Citizens? En NORRIS Pippa, Critical Citizens: Global Support for Democratic Government*. Oxford: Oxford University Press, 1999.

NORRIS, Pippa. *Democratic Deficit: Critical Citizens Revisited*. New York: Cambridge University Press, 2011.

PIGNATARO, Adrián y CASCANTE, María José. *Presidential Approval in Costa Rica: Explaining Typical and Unusual Patterns*. *Revista Latinoamericana de Opinión Pública*, 2019, 8 (2):125-15.

PIGNATARO, Adrián y CASCANTE, María José. *Los electorados de la democracia costarricense: percepciones ciudadanas y participación en torno a las elecciones nacionales*. San José, Costa Rica: Tribunal

Nuevas tensiones de las democracias en América Latina

Supremo de Elecciones. Instituto de Formación y Estudios en Democracia, 2018.

PÉREZ-LIÑÁN, Aníbal. ¿Podrá la democracia sobrevivir al siglo XXI? Revista Nueva Sociedad, 2017, No 267, 35- 45.

PROGRAMA ESTADO DE LA NACIÓN (PEN). Vigésimo sexto Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible. San José: Programa Estado de la Nación, 2020.

RAVENTÓS, Ciska. Lo que fue ya no es y lo nuevo aún no toma forma: elecciones 2006 en perspectiva histórica. América Latina Hoy, 2008, vol. 49, 129- 155.

RAVENTÓS, Ciska, FOURNIER, Marco y RAMÍREZ, Olman, GUTIÉRREZ, Ana Lucía y GARCÍA, Jorge Raúl. Abstencionistas en Costa Rica ¿Quiénes son y por qué no votan? Tribunal Supremo de Elecciones, Instituto de Investigaciones Sociales, Rectoría de la Universidad de Costa Rica y CAPEL-IIDH, 2005.

RAVENTÓS, Ciska, FOURNIER, Marco; FERNÁNDEZ MONTERO, Diego; ALFARO REDONDO, Ronald. Respuestas ciudadanas ante el malestar con la política: salida, voz y lealtad San José: IFED., 2012

ROJAS BOLAÑOS, Manuel y TREMINIO Ilka. (Editores) Tiempos de travesía. Análisis de las elecciones del 2018 en Costa Rica. San José, Costa Rica: FLACSO, 2019, 53-82.

ROSANVALLON, Pierre. La contrademocracia. La política en la era de la desconfianza. Buenos Aires: Manantial, 2011.

ROVIRA MAS, Jorge (Editor). La democracia de Costa Rica ante el siglo XXI. San José: Editorial de la Universidad de Costa Rica, 2001.

SÁNCHEZ, Fernando. Cambio en la dinámica electoral en Costa Rica: un caso de desalineamiento. América Latina Hoy Revista de Ciencias Sociales, 2003. 35: 115-146.

SÁNCHEZ, Fernando. Desalineamiento electoral en Costa Rica. Revista de Ciencias Sociales, 2005, 98(4): 29-56.

SELIGSON, Mitchell. A Trouble in paradise? The erosion of system support in Costa Rica, 1978-1999. Latin American Research Review, 2002, 37(1), 160-185.

URBINATI, Nadia. Political Representation as a Democratic Process. Redescriptions: Political Thought, Conceptual History and Feminist Theory, 2006, Vol. 10, N. 1

URBINATI, Nadia y WARREN, Mark E. The Concept of Representation in Contemporary Democratic Theory. The Annual Review of Political

Science, 2008, 11, 387–412

WARREN, Mark E. Citizen Participation and Democratic Deficits: Considerations from the Perspective of Democratic Theory. En DEBARDELEBEN, Joan y PAMMETT, Jon H., *Activating the Citizen Dilemmas of Participation in Europe and Canada*. Editado UK: Palgrave Macmillan, 2009.

WARREN, Mark E. Citizen. Capítulo 30. Civil Society and Democracy. En, *The Oxford handbook of civil society*. Editado por Michael Edwards. New York: Oxford University Press, 2011.

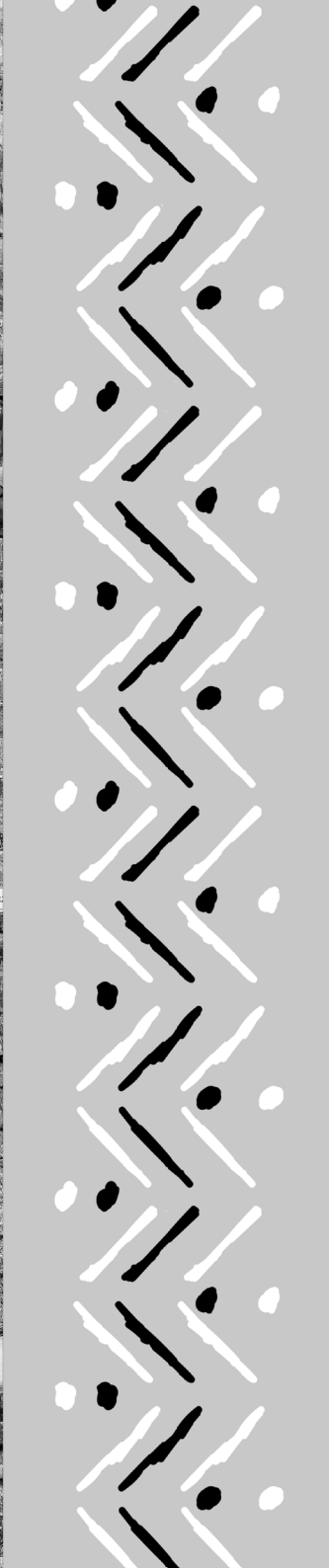
WARREN, Mark E. A Problem-Based Approach to Democratic Theory. *American Political Science Review*, 2017, 111, 1, 39-53.

WELP, Yanina. La participación ciudadana como compromiso democrático. *Revista Mexicana de Derecho Electoral*, 2016, N° 10.

WALDRON, Jeremy. Control de constitucionalidad y legitimidad política. *Dikaion*, 2018, 27, 1, 7-28.

ZECHMEISTER, Elizabeth J. y LUPU, Noam (Eds.) El pulso de la democracia. Nashville, TN: LAPOP, 2019.

PRZEWORSKI, Adam. Qué esperar de la democracia: límites y posibilidades del autogobierno. Argentina: Siglo Veintiuno Editores, 2010.



RETROCESO DEMOCRÁTICO EN BOLIVIA: UNA EXPLORACIÓN HISTÓRICA

Julio Ascarrunz¹

Resumen

El presente trabajo se inserta en la línea de investigación sobre retroceso, erosión, o regresión (regression) democrática, tomando como caso de estudio la trayectoria democrática de Bolivia desde su transición a principios de la década de 1980. El argumento que se asume es que el tipo de retroceso democrático medio del caso boliviano (ni muy poco como para pasar “desapercibido”, ni muy fuerte como para catalogar un cambio de régimen) se explica desde un enfoque de path-dependence del tipo de rendimientos crecientes. Para apoyar esta hipótesis se describe la trayectoria democrática del país a partir de datos del proyecto Varieties of Democracy (V-Dem) debido a su continuidad histórica y sus diferentes tipos de principios democráticos.

Palabras clave: Retroceso democrático / Path dependence / Democracia participativa / Democracia electoral / Democracia liberal / Democracia igualitaria / Democracia deliberativa.

Abstract

This work inserts as part of the research agenda on democratic backsliding, erosion or regression, taking Bolivia's democratic trajectory as a case study since its transition in the early 1980s. The argument assumed is that Bolivia's median democratic backsliding (neither too little to go “unnoticed”, nor too strong to catalogue regime change into closed authoritarianism) is explained by an approach of increasing returns path-dependence. To support this hypothesis, the country's democratic trajectory is described with data from the Varieties of Democracy (V-Dem) project because of its historical continuity and different types of democratic principles.

¹ Licenciado en Ciencia Política y Gestión Pública por la Universidad Mayor de San Andrés (Bolivia) y egresado del Máster en Estudios Electorales de la Universidad Nacional de San Martín (Argentina).

Keywords: Democratic Backsliding / Path-dependence / Participatory Democracy / Electoral Democracy / Liberal Democracy / Egalitarian Democracy / Deliberative Democracy.

Introducción²

La democracia es uno de los temas de estudio centrales y preferidos por la ciencia política. Los desarrollos más importantes y determinantes al respecto han avanzado en el entendimiento de su historia y sus características que la componen (Dahl, 1992; Sartori, 1992; Respuela, 2003; Held, 2006; Abal Medina, 2010; Przeworski, 2016; Welp, 2018), sus definiciones y conceptualizaciones (Dahl, 1989; Przeworski, 1991 y 2019; Schumpeter, 1996; Cameron, 2011; Della Porta, 2017), sus complementos o innovaciones de tipo directo y/o participativo (Della Porta, 2017; Welp, 2018), y su calidad (Altman y Pérez-Liñán, 2002; Levine y Molina, 2007; Morlino, 2014). Dentro de esta vasta agenda de investigación una gran cantidad trabajos y esfuerzos académicos se han enfocado en las causas de las transiciones a la democracia, de las rupturas democráticas, de la resiliencia autoritaria, y de la consolidación democrática (Lust y Waldner, 2015 y 2018) desde una variedad de enfoques teóricos y metodológicos, sin embargo, la noción de retroceso (*backsliding*) democrático, diferenciada de los procesos de ruptura (*breakdown*), ha sido abordada en menor cantidad y variedad.

El presente trabajo se inserta en esta línea de investigación sobre retroceso, erosión, o regresión (regression) democrática, tomando como caso de estudio la trayectoria democrática de Bolivia desde su transición a principios de la década de 1980. Desde una postura descriptiva, este capítulo analiza el futuro de la democracia boliviana, así como la trayectoria de los procesos de retroceso democrático. Esto

² Agradezco los valiosos comentarios de dos revisores anónimos que ayudaron a mejorar la calidad del trabajo.

quiere decir que el documento tiene un objetivo doble, por un lado, y con intenciones empíricas, pretende evaluar el camino democrático del país desde una perspectiva histórica para entender sus desafíos a futuro para la recuperación y consolidación democrática; por otra parte, y con intenciones teóricas, se procura dar luz a la cuestión del retroceso democrático más allá de las teorías e hipótesis más comunes.

Para alcanzar estos objetivos, se aplican dos innovaciones dentro de la literatura encontrada. Por una parte, se asume una postura de *path-dependence*. La idea subyacente, entonces, es que los procesos de retroceso democrático dependen del rumbo de los acontecimientos pasados para la definición de su futuro. Esto se traduce, como hipótesis, en que la profundización del retroceso democrático tiene una lógica de bola de nieve, es decir que una vez que inician, y si no se detienen inicialmente, van a ir incrementándose en el tiempo. Esta perspectiva no niega la influencia de otras variables, las cuales serán descritas como parte de la revisión de literatura. Por otra parte, se utilizan datos del V-Dem Institute de la Universidad de Gotemburgo, tanto a nivel de índices generales de tipos de democracia, como a nivel de indicadores detallados que forman estos índices. Con esto, se busca identificar distintos tipos de democracia y sus componentes para una definición integral de retroceso democrático.

El texto, en lo que sigue, se organiza de manera simple de la siguiente forma. Un primer acápite se concentra en el repaso de la literatura más significativa en torno al retroceso democrático, diferenciado de los fenómenos más clásicos de ruptura democrática. La naturaleza dispersa de este tema de investigación (Tomini y Wagemann, 2018) produce que el repaso no sea exhaustivo sobre todos los aportes en torno al retroceso democrático y que se enfoque, principalmente, en los aportes teóricos. La segunda parte se concentra en la descripción del caso boliviano, en constante diálogo con la literatura enfocada en el caso, siguiendo una estrategia deductiva, desde la generalidad hasta el detalle. Finalmente, el capítulo concluye con algunas posibilidades para el futuro de la democracia en Bolivia y para la investigación sobre retrocesos democráticos.

Breve repaso por la literatura sobre retroceso democrático

Los fenómenos de retroceso democrático no tienen esta única forma de ser identificados conceptualmente. Casi de manera intercambiable, la literatura presenta términos como erosión o regresión democrática a la par de la idea de retroceso, aunque el punto en común de varios de los trabajos es la búsqueda de diferenciación de estos conceptos, indistintamente cuál utilicen, con los de ruptura democrática en el sentido de que los retrocesos son disminuciones de las calidades o cualidades democráticas que no llevan automáticamente a la ruptura o cambio de tipo de régimen (Erdmann y Kneuer, 2011; Lust y Waldner, 2015 y 2018; Bermeo, 2016; Luo y Przeworski, 2019; del Tronco y Monsiváis-Carrillo, 2020; Moreno Barreneche, 2020).

A pesar de este aspecto en común sobre algunas características conceptuales, la literatura exhibe gran variedad en torno a cómo se desarrollan y de dónde provienen los procesos de retroceso. Por caso, Nancy Bermeo (2016) reconoce seis tipos de retroceso diferenciando entre tres obvios (descarados) y tres sutiles, que además tienen mayor uso en dos momentos: en el siglo pasado (principalmente durante la Guerra Fría) y en la actualidad, respectivamente. Los seis tipos son: golpes de estado clásicos, golpes ejecutivos (autogolpes), y fraude electoral, en el primer grupo, así como golpes promisorios, agrandamiento del ejecutivo, y manipulación electoral estratégica, en el segundo grupo.

En esta misma línea se posicionan Erdmann y Kneuer (2011) que reconocen dos caminos: repentino y acelerado, y gradual y lento, donde el primero es más aplicable a los conceptos de ruptura democrática, mientras que el segundo es más apto para los escenarios de regresión o retroceso democrático donde está involucrada la erosión de libertades, garantías y procedimientos democráticos de esta manera gradual. Sobre estas formas, Luo y Przeworski (2019) ponen atención en un aspecto sumamente importante producto de experiencias históricas, y es que muchas democracias son incapaces de resguardarse a sí mismas, por lo que sus mayores riesgos provienen desde dentro del propio sistema y las acciones o hechos que provocan el retroceso democrático a veces no

son identificadas como riesgos o inclusive puede que no sean ilegales dentro de un sistema político dado.

Finalmente, esta noción de debilidad intrínseca de las democracias, se presenta como una de las fuentes de origen de los procesos de retroceso democrático bajo la figura de amenazas internas (Levitsky y Ziblatt, 2018), junto a la resiliencia de las autocracias y las ineficacias de las democracias, así como la expansión de la influencia internacional que promueven la autocratización (Donner, 2020; del Tronco y Monsiváis-Carrillo, 2020).

En torno a las teorías o hipótesis sobre las causas de los retrocesos democráticos, la literatura es menos explícita al respecto. Algunos aportes se centran en cuestiones de agencia de algunos actores, principalmente las élites una vez que llegan al poder, que buscan tomar el control de las instituciones para utilizarlas como armas y escudos y así atrincherarse en el poder (Levitsky y Ziblatt, 2018; Agestam, 2018). Por su parte, otras perspectivas relajan el poder de agencia de las élites y la centralidad de las instituciones, sin dejarlas de lado, pero poniendo en escena la relación de éstas con la ciudadanía y su capacidad de desarrollar sus funciones y lograr resultados, como la aplicación de justicia por parte de Tribunales o Cortes de Justicia o la provisión de servicios por parte de las instancias de administración pública (del Tronco y Monsiváis-Carrillo, 2020; Welp, 2020).

A partir de resultados empíricos desde la tercera ola democratizadora, Tomini y Wagemann (2018) encuentran que mientras la ruptura democrática puede darse a partir de amenazas internas o externas al gobierno y a partir de la oposición o de una crisis, con una serie de combinaciones entre volatilidad (electoral), inestabilidad social, y concentración del poder ejecutivo, los procesos de retroceso que no llegan a rupturas se deben, principalmente, a la ausencia de inequidad económica, presencia de un sistema multipartidista altamente competitivo, o un sistema democrático consolidado (de larga data)³.

³ Por la fuente de información utilizada (indicadores de *Freedom House*) y el diseño de investigación que supedita y limita el retroceso en función a la ruptura, sin diferenciar los dos fenómenos, estos hallazgos deben tomarse con precaución para el análisis específico del retroceso democrático.

Por último, el trabajo teórico más amplio en torno al retroceso democrático como fenómeno separado y diferenciado, aunque no aislado, de la ruptura es desarrollado por Lust y Waldner (2015 y 2018). En su investigación, los autores, después de su esfuerzo de conceptualización del retroceso democrático, encuentran una serie de seis familias de teorías que pueden aplicarse para pensar las causas de este fenómeno y de las que extraen una serie de hipótesis posibles, muchas de las cuales vienen del estudio de las rupturas democráticas, pero pueden, hasta cierto grado, aplicarse al retroceso. Se trata de las teorías basadas en los líderes políticos (en su agencia), donde el retroceso se da por las interacciones entre élites y las decisiones estratégicas que emplean para mantenerse en el poder, al mismo tiempo que son estos líderes los que pueden salvaguardar la democracia y su calidad, según sus preferencias normativas por la democracia. Luego están las teorías basadas en la cultura política, donde los hábitos o preferencias de la ciudadanía en torno a la democracia, así como la educación en torno a ésta permiten el mantenimiento de la democracia (o, en otras palabras, evitan o no los retrocesos democráticos). También están las teorías basadas en las instituciones políticas, donde diferentes arreglos institucionales, como el tipo de sistema de gobierno (presidencialista o parlamentario), de sistema electoral (mayoritario o proporcional), de sistema de partidos (según su equilibrio, institucionalización, o fragmentación), o de régimen político (diferenciando entre democracias establecidas de regímenes híbridos o plenamente autocráticos), pueden tener impactos diferenciados sobre la eficacia y eficiencia de los gobiernos, así como las rendiciones de cuentas vertical y horizontal, influyendo, en última instancia, en la fortaleza o debilidad de las características de la democracia para mantenerse estable o no, así como en el apoyo a su mantenimiento o su deterioro.

En cuarto lugar, están las teorías basadas en la economía política, donde se busca indagar en la interrelación entre factores económicos y factores políticos, es decir la relación entre estructuras de gobierno/poder y estructuras económicas. Las principales hipótesis al respecto se centran en el nivel de ingreso, los grados de desigualdad, el desempeño macroeconómico, o hasta la dependencia de recursos naturales. Posteriormente, las teorías basadas en la estructura social flexibilizan el supuesto de homogeneidad de la sociedad y prestan

atención en la formación de distintos grupos sociales y el potencial conflictivo entre grupos, donde las principales divisiones son según la estructura económica y según la estructura sociocultural o étnica. Las hipótesis van en el sentido de formación de coaliciones donde se destaca la presencia de industriales o de campesinos para evitar los retrocesos o rupturas democráticas, o, por su parte, los peligros de las divisiones étnicas marcadas para el mantenimiento de la democracia. Finalmente, las teorías basadas en los factores internacionales se centran en la agencia de parte de un actor en el sistema internacional (externo al país), donde las herramientas o vías de influencia pueden ser culturales, institucionales, económicas, o diplomáticas, pero dependen de valoraciones racionales sobre la probabilidad de que puedan llevarse a cabo y de su éxito. Las hipótesis en esta línea se diferencian por qué tan directas o no son las acciones, como la intervención externa, el contagio de las condiciones de los vecinos regionales, el apoyo de países y organismos en términos económicos o hasta logísticos para desarrollar y monitorear procesos políticos (como las elecciones), o hasta por la pertenencia a una organización internacional; estas posibilidades influirían sobre el mantenimiento o socavación de la democracia, sus instituciones, y sus procedimientos.

Por último, y para culminar este breve repaso, es necesario, después de haberse enfocado en la cuestión del retroceso, atender el segundo elemento que compone el concepto, es decir la democracia. Sobre este punto no hay tanto debate y se da por sentado una definición, en la gran mayoría de la literatura revisada, liberal y hasta mínima de la democracia. Debido a que varios trabajos se concentran en diferenciar teórica y conceptualmente el retroceso democrático de otras formas de autocratización como la ruptura, no se presta mucha atención a la noción de democracia. Uno de los análisis que sí exhibe evidencia empírica, sin embargo, se limita a una definición liberal tan estrecha que su fuente de información es el índice de democracia de Freedom House el cual se basa en los niveles de libertad (Tomini y Wagemann, 2018). Es por este motivo que el acápite siguiente, enfocado en describir el caso boliviano, utiliza una fuente distinta que logre reflejar las distintas variedades de democracia.

Diseño metodológico

La pregunta que guía esta investigación es cómo puede entenderse y explicarse el retroceso democrático sostenido en el tiempo sin que llegue a niveles de autoritarismo abierto y flagrante. Esta interrogante encuentra en el caso boliviano el escenario perfecto para su atención, dado que se trata, como se verá más adelante, de un país cuyo rendimiento democrático negativo tiene antecedentes de larga data, pero que no ha llegado a cruzar la línea hacia niveles de autoritarismo puro, sino que, en el peor de los casos, ha llegado a ser catalogado como un régimen híbrido⁴. No se trata, pues, de un análisis que pretenda dar cuenta de cómo inició la regresión democrática, sino de cómo y por qué se mantuvo en el tiempo, pero no pasó a un cambio de régimen claro.

El argumento que se asume es que este tipo de retroceso democrático medio (ni muy poco como para pasar “desapercibido”, ni muy fuerte como para catalogar un cambio de régimen) se explica, como se dijo anteriormente, desde un enfoque de *path-dependence*. Esta perspectiva busca reposicionar el rol de la trayectoria pasada en las explicaciones de los fenómenos políticos bajo la noción de que la historia importa (Pierson, 2000; Greener, 2005; Mahoney y Schensul, 2006), aunque esta misma idea, simplificada al máximo, ha llevado a que se pierda el valor del enfoque (Page, 2006). Dentro de la misma noción de *path-dependence* no existe ningún consenso respecto de qué significa exactamente. Por una parte, las definiciones amplias consideran que los eventos pasados afectan los posibles resultados de una secuencia de eventos, mientras que las definiciones estrechas procuran precisar más y establecen cómo los pasos previos en una dirección dada inducen mayores movimientos en esa misma dirección dificultando que se cambie de camino (Pierson, 2000). A estos dos tipos de definiciones se le suma otra distinción en la que se diferencia entre un evento pasado determinante que produce reacciones en cadena o un evento fortuito que se reproduce a sí mismo y persiste en el tiempo (Mahoney y Schensul, 2006).

⁴ Los indicadores de *Global State of Democracy de IDEA Internacional* posicionan a Bolivia como un régimen híbrido para 2019 (<https://www.idea.int/gsod-indices/#/indices/world-map>)

El presente trabajo asume una definición estrecha (Pierson, 2000) al mismo tiempo que considera como mecanismo causal la reproducción de un evento pasado (Mahoney y Schensul, 2006). En cada una de estas reproducciones el camino no solamente se mantiene, sino que se profundiza siguiendo la noción de los rendimientos crecientes (*increasing returns*) proveniente de la economía y adaptada a los estudios políticos (Pierson, 2000). Bajo la lógica de los rendimientos crecientes, se reconoce que el camino que sigue un fenómeno político se mantiene debido a que los actores encuentran incentivos en mantener y/o profundizar un escenario dado, y, más bien, los costes de cambio de rumbo son demasiado altos. Así, para que una trayectoria sea atractiva debe generar beneficios. De esta forma, se atiende a una de las críticas más fuertes contra el enfoque de *path-dependence* que afirma que estas explicaciones no dejan espacio a la agencia de los actores (Greener, 2005) condenando a una realidad política a la imposibilidad de cambio de trayectoria. La perspectiva de rendimientos crecientes, entonces, sirve para entender la trayectoria de la democracia boliviana, pero no cierra la puerta a cambios a futuro que impliquen revertir la regresión democrática.

Para apoyar este enfoque, el trabajo utiliza datos provenientes del V-Dem Institute (*Varieties of Democracy*). Como se estableció con anterioridad, la elección de esta fuente de datos responde a una necesidad de analizar distintas formas de democracia y no solamente la liberal representativa que mide, por ejemplo, *Freedom House*⁵. De la gran base de datos disponible, el trabajo se concentra en los índices e indicadores de los cinco tipos de democracia identificados en el proyecto: democracia electoral o poliarquía, democracia liberal, democracia participativa, democracia deliberativa, y democracia igualitaria. Estos datos se presentan y analizan en tres versiones diferentes.

Primero, y como panorama general de la democracia boliviana, se utiliza el promedio de los cinco tipos de democracia para entender la trayectoria histórica en su conjunto. En una segunda instancia se describen las trayectorias de los cinco tipos por separado, con el fin

5 Este trabajo utiliza la versión 11.1 de la base de datos de V-Dem (<https://doi.org/10.23696/vdemds21>)

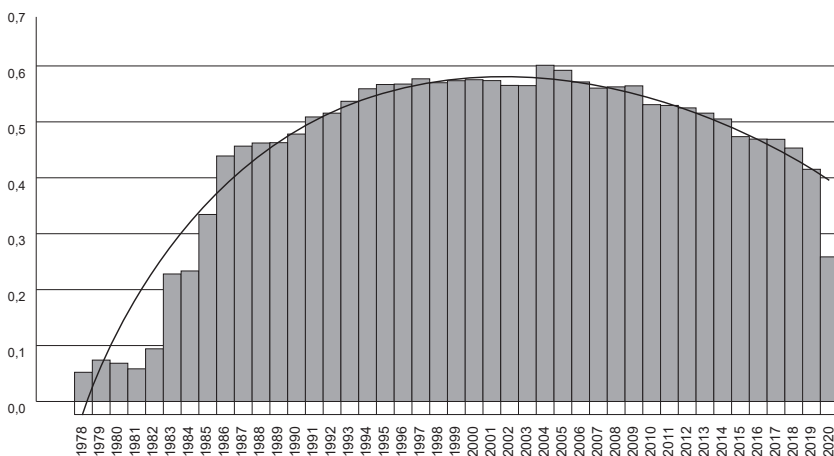
de buscar similitudes y diferencias en las tendencias. Finalmente, se descomponen todavía más estos datos y se exhiben las tendencias de cada uno de los principios democráticos. Esta última diferenciación se realiza con la meta de mostrar las tendencias de cada uno de los cinco tipos de democracia a partir de sus principios puros, ya que los índices de democracia, sin importar de cuál de las cinco se trate, tienen una base liberal según la definición utilizada por el proyecto V-Dem (Coppedge *et al*, 2021b).

Debido a que el principio de la poliarquía es fundamental para los demás tipos de democracia, el índice de democracia liberal es el electoral más un componente liberal que enfatiza la protección individual y de las minorías de abusos por parte del Estado o las mayorías y se mide como los límites interpuestos al Estado y al poder político mediante constreñimientos legislativos o judiciales, así como equidad ante la ley y libertades individuales. Siguiendo esta lógica, el índice de democracia participativa es la combinación de los principios poliárquicos con elementos participativos que buscan dar cuenta del nivel de involucramiento de la ciudadanía en procesos políticos electorales y no electorales como la participación de la sociedad civil o la activación de mecanismos de democracia directa (como referéndums). Por otro lado, el índice de democracia deliberativa combina lo electoral con componentes sobre la deliberación que considera los procedimientos utilizados para la toma de decisiones. En este punto se espera, para un proceso deliberativo, que las autoridades informen a la ciudadanía sobre el porqué de las acciones desarrolladas, es decir que justifiquen sus decisiones en términos de racionalidad y de búsqueda del bien común; también es importante considerar el nivel de involucramiento de la ciudadanía en dichas decisiones, tanto en términos de consulta a la población como de apertura de debate y discusión ciudadanas; por último, se considera el respeto a los argumentos y las posturas contrarias por parte de las élites. Finalmente, la idea de democracia igualitaria propone que las inequidades materiales e inmateriales afectan el ejercicio de derechos y libertades, por lo que a la noción electoral se le suman indicadores que miden qué tan equitativa es la protección de derechos y libertades, qué tan equitativo es el acceso al poder, y qué tan equitativa es la distribución de recursos tangibles e intangibles (Coppedge *et al*, 2021b).

El caso boliviano

La democracia boliviana inicia en el sentido de participación amplia y competitiva desde la transición llevada a cabo a finales de la década de 1970, ya que antes de 1952 la participación era censitaria, desde 1952 hasta 1964 el sistema no era competitivo, y desde 1964 hasta finales de 1970 y principios de 1980 el país pasa por una serie de gobiernos militares autoritarios y represivos (Malloy y Gamarra, 1985). Esta transición no es inmediata y desde la apertura del régimen en 1978 (liberalización en términos de O'Donnell y Schmitter, 2010) hasta el final de la transición en 1982 se desarrollaron tres procesos electorales, una serie de nuevos gobiernos de facto, y el desarrollo de una de las dictaduras más represivas de la historia. Sin embargo, luego de este tortuoso periodo, la democracia boliviana inició un proceso de mejora, estabilización, y consolidación.

Gráfico 1: Trayectoria histórica de la democracia boliviana (1978-2020)



Fuente: Elaboración propia con base en datos de V-Dem (Coppedge et al, 2021a)

El Gráfico 1 presenta la trayectoria de la democracia boliviana desde 1978 hasta 2019 calculada a partir del promedio de los cinco índices de democracia que desarrolla el proyecto V-Dem: democracia electoral o poliarquía, democracia liberal, democracia participativa, democracia deliberativa, y democracia igualitaria. Se calculó un promedio de estos cinco índices con el fin de encontrar un valor único

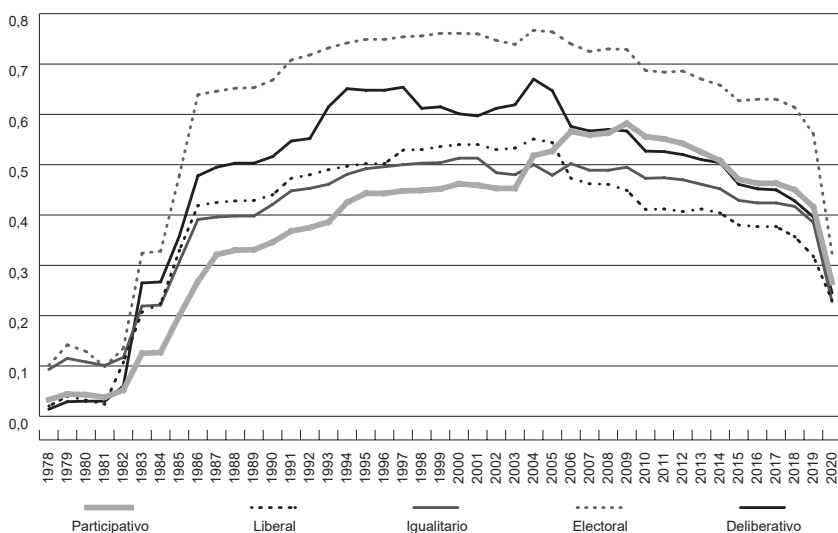
por año que, al mismo tiempo, contemple la variedad de los tipos de democracia.

Esta trayectoria muestra tres grandes momentos según la tendencia. El primero de ellos es de crecimiento sostenido y exhibe cómo desde 1983, un año después de la posesión de Hernán Siles Zuazo como ganador del proceso electoral de 1980, los niveles de democracia empiezan a elevarse, evidenciando un periodo de relativa estabilidad política (Crabtree y Whitehead, 2001) que incluso fue considerado como la consolidación de la democracia, al menos en tanto sus características electorales o poliárquicas (Centellas, 1999). El segundo gran momento inicia entre 1994 y 1995 cuando tras haber alcanzado un primer pico histórico, la evolución democrática se estanca hasta más o menos el año 2004 donde alcanza el segundo pico, y el más alto de todo el periodo, con un valor de 0.6048 (en una escala de 0 a 1). Este periodo, sin embargo, está lejos de ser homogéneo entre los años que lo componen, pero sí tiene una tendencia estancada principalmente debido a que tras la disminución de los valores democráticos de finales del siglo pasado y los conflictos políticos que marcaron al país en los primeros años del nuevo siglo, la democracia boliviana muestra señales de aparente recuperación desde 2004. A pesar de esto, un tercer momento se da desde 2005 que, en perspectiva histórica, permite ver que la “recuperación” de 2004 no fue más que un episodio aislado y es, más bien, el retroceso democrático la marca de este periodo. A partir de 2005, y de manera lenta y paulatina, inicia una fase de retroceso democrático que no encuentra salida ni recuperación, sino todo lo contrario profundizaciones cada vez mayores de esta erosión hasta llegar, en 2019, a valores similares entre los que exhibía el país entre 1985 y 1986 cuando iniciaba la construcción democrática.

Estos datos y las tendencias que pueden observarse en ellos difieren de otras lecturas que consideran los procesos de reforma de los años 90 y los de mediados y finales de la primera década del nuevo siglo como avances y profundizaciones democráticas (Mayorga, 2009), así como de aquellas que, desde una perspectiva histórica de más largo plazo, plantean un escenario más homogéneo desde la transición (Zegada *et al*, 2011; Zegada, 2017). Sin embargo, resulta necesario reconocer que la forma de medición, como promedio de cinco índices

de democracia que buscan medir nociones diferentes entre sí, niega las variedades de democracia y su trayectoria política en el caso boliviano.

Gráfico 2: Trayectoria histórica de los cinco índices de democracia (1978-2020)



Fuente: Elaboración propia con base en datos de V-Dem (Coppedge *et al*, 2021a)

Los cinco tipos de democracia diferenciados por V-Dem y expuestos en el Gráfico 2 atienden principios diferentes, aunque todas ellas utilizan, parcial o completamente, la idea de poliarquía (Coppedge *et al*, 2021b). De hecho, el índice de democracia electoral es también conocido como índice de poliarquía porque mide los componentes propuestos por Dahl (1989), es decir, se basa en la combinación de mediciones de libertad de asociación, elecciones limpias, libertad de expresión, autoridades electas, y sufragio. Este principio se enfoca en el valor central de la democracia que hace a las autoridades responsivas ante la ciudadanía a partir de una serie de procesos, derechos, y libertades.

La trayectoria histórica boliviana de estas cinco variedades de democracia muestra cómo los principios electorales y liberales alcanzan un pico alrededor de mediados de la década de 1990 y empiezan, desde ese punto, un proceso de deterioro paulatino y constante. Por su parte, los otros tres componentes (deliberativo,

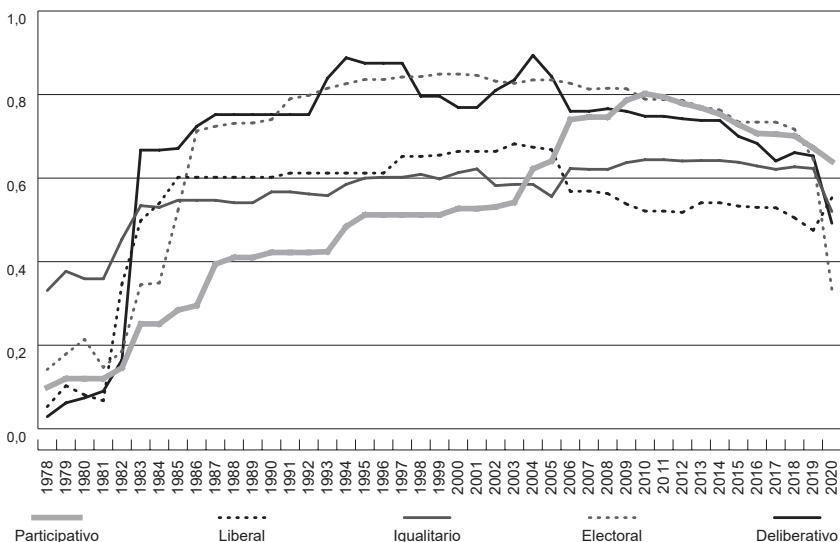
igualitario, y participativo) muestran tendencias más erráticas. La democracia deliberativa alcanza un pico histórico a mediados de la década de 1990, pero, a diferencia de los componentes electoral y liberal, su deterioro no es del todo constante, ya que para 2004 y 2005 amaga con una recuperación que posteriormente termina fallida en un retroceso constante. La democracia igualitaria y la democracia participativa, en cambio, muestran una tendencia incremental hasta 2006 y 2009, respectivamente, donde alcanzan sus picos más altos, pero de ahí en adelante inician un proceso de deterioro constante. Todos los índices de democracia tienen un periodo que pareciera indicar recuperación democrática entre 2016 y 2017, pero para los años posteriores experimentan un deterioro marcado.

Estas trayectorias se condicen con los momentos de la democracia boliviana postransición. Es decir, se puede evidenciar el avance relativo de la democracia en todas sus variantes durante sus primeros años, un periodo conflictivo a finales de 1980, pero que empieza a solucionarse con las reformas de mediados de 1990 (cambio de sistema electoral y descentralización entre las más llamativas para el proceso político). Sin embargo, los índices empiezan a reflejar el agotamiento del sistema político, y en especial del sistema de partidos imperante a principios del siglo XX, con retrocesos o estancamientos de todos los principios democráticos. De igual manera, los conflictos de 2003 (movilizaciones sociales y altos niveles de represión), pero sobre todo la salida a dichos conflictos y la elección, por primera vez, de Evo Morales como presidente reflejan las tensiones de la democracia entre las nociones electorales y liberales que seguían en descenso con otras como la igualitaria y la deliberativa que se estancaban, y en especial con el principio participativo que, más bien, se incrementaba. Finalmente, el descenso abrupto desde 2017 en adelante reflejan los hechos traumáticos desde la habilitación de Morales para presentarse a un cuarto mandato, mediante una acción jurídica dudosa a pesar de los resultados del referéndum de 2016 que le fueron negativos a su causa, hasta las polarizadas elecciones de 2019 que terminaron en la anulación de dicho proceso eleccionario, la salida adelantada de Morales del poder, y el ascenso del gobierno de transición⁶ durante 2020 que afectaron los niveles de democracia.

⁶ Los debates en torno a si la salida de Morales fue producto de un golpe de Estado

A pesar de estas tendencias identificadas, es necesario comprender que los índices de distintos tipos de democracia tienen, todos, una base en la noción de poliarquía por lo que su variación entre ellos se reduce. Así, y para terminar de mostrar las tendencias en torno a diferentes nociones de democracia, se profundiza con el análisis de los componentes que hacen y diferencian cada una de las formas democráticas atendidas.

Gráfico 3: Trayectoria histórica de los cinco principios de democracia (1978-2020)



Fuente: Elaboración propia con base en datos de V-Dem (Coppedge *et al*, 2021a)

o de una decisión independiente por una revuelta ciudadana, así como en torno a si las elecciones de 2019 fueron realmente fraudulentas o no sigue abierto en el discurso político boliviano. Este debate, que encontró eco académico para los dos bandos de los dos temas, no es el objetivo del presente trabajo, por lo que no se utilizan los términos renuncia, golpe de estado, o fraude electoral, sino que simplemente se describen los hechos en términos de salida adelantada del expresidente y anulación de elecciones, sin tomar partido por uno u otro bando, ni de manera explícita, ni implícita. Varios trabajos han abogado, implícita o explícitamente, por uno u otro bando en estos debates, sea rechazando la idea del golpe de estado (Lehoucq, 2020; Brockmann, 2020; Barrios-Suvelza, 2021; entre otros) o apoyándola (Mayorga, 2020; Crabtree, 2020; entre otros). Un balance interesante al respecto de todo el proceso lo desarrolla Wolff (2020

Nuevas tensiones de las democracias en América Latina

El Gráfico 3 muestra la trayectoria de los cinco principales principios democráticos sin el efecto homogeneizante del principio electoral, como se observaba en el Gráfico 2. De esta manera, es posible observar de manera más clara los caminos y trayectorias diferenciadas entre principios democráticos. Estos principios buscan objetivos diferentes entre sí y la forma en la que están expresados/visualizados responde a tales diferencias. El principio electoral busca alcanzar responsividad y rendición de cuentas entre ciudadanía y autoridades a través de elecciones competitivas; el principio liberal busca la protección de derechos individuales y colectivos de las minorías (en especial las minorías políticas); el principio participativo procura el involucramiento activo de la ciudadanía en los procesos políticos electorales y no electorales; el principio deliberativo se concentra en el proceso de toma de decisiones, procurando que sea justificado y abierto; y, por último, el principio igualitario se enfoca en que todos los grupos sociales puedan participar en igualdad de condiciones materiales e inmateriales.

A partir de estos datos, las tendencias evidenciadas con el análisis de los distintos índices de democracia (Gráfico 2) se hacen más evidentes, es decir, la gráfica logra su objetivo de diferenciar de manera más notoria los caminos de los distintos principios democráticos. Así, se puede confirmar que las tendencias del principio liberal y del principio electoral son relativamente similares, ya que ambos pasan por un proceso de mejora pronunciada desde el inicio de la transición hasta mediados de la década de 1980, aunque el principio electoral sube un poco más que el liberal. Sin embargo, y a diferencia de lo observado en el Gráfico 2 con los índices de diferentes tipos de democracia (aunque todos ellos con el componente poliárquico), el descenso del principio liberal después de 2003 es más pronunciado en un inicio que lo es el del principio electoral que se desenvuelve un año más tarde. De igual manera, la caída de 2018 a 2020 es más abrupta para el principio electoral que para el liberal. Es más, el principio liberal es el único que para 2020 revierte la tendencia regresiva y mejora.

Por otra parte, el principio participativo tiene un crecimiento constante hasta 2009 con dos momentos cumbre en el paso del 2003 y al 2004 y del 2005 al 2006. Estos dos crecimientos marcados, junto al que

se desarrolla más tímidamente entre 2008 hasta 2010, hacen pasar a los principios participativos del “último lugar” en 2003 al “primer lugar” en 2010 entre los cinco principios democráticos y aunque en los años subsiguientes sus valores retroceden, para 2019 y 2020 este principio sigue como el mejor de los cinco. El principio deliberativo tuvo un ascenso meteórico de 1982 a 1983 y, posteriormente, un incremento progresivo hasta 1994, año en que se presenta como el principio de mejor desempeño, sin embargo, tras esto, la deliberación entra en una tendencia de retroceso y recuperación hasta 2004 tras lo cual empieza a retroceder, primero de manera abrupta de 2005 a 2006 y luego de manera lenta pero constante. Finalmente, el principio igualitario de la democracia se presenta como un valor medio casi en la totalidad del tiempo analizado. En 1978 inicia su trayectoria como el principio mejor posicionado y con avances graduales con dos caídas coyunturales (1993 y 2005) que no afectan la tendencia general. Este principio tiene la curiosidad de no exhibir una tendencia de retroceso clara, hasta el punto que inclusive los eventos políticos de 2017 hasta 2019 no le afectan significativamente, pero en 2020 se une a la disminución abrupta de sus valores.

Estas trayectorias divergentes e incluso en tensión entre las formas democráticas están más en línea con la literatura específica que sugiere que la democracia en Bolivia avanza más enfocada en aspectos participativos, de igualdad, y de inclusión política (Zegada *et al*, 2011; Exeni, 2011; Anria, 2016; Wolff, 2018) que en términos liberales y electorales (ABCP, 2012, 2013, 2014, 2015, 2016). Una aproximación integral, sin embargo, permite observar cómo la democracia boliviana ha experimentado un proceso de retroceso (*backsliding*), no a partir de un dato/año en específico, sino por la trayectoria, aunque desigual, de regresión de todos los principios democráticos en el tiempo, en línea con la propuesta de del Tronco y Monsiváis-Carrillo (2020) de prestar atención a la trayectoria y no así a eventos aislados.

En este sentido se plantea que el retroceso democrático se debe a varios factores en conjunto que aplican al caso, como poca o nula capacidad de las instituciones de desarrollar sus funciones y obtener resultados (del Tronco y Monsiváis-Carrillo, 2020; Welp, 2020), en especial aquéllos de índole económico (Lust y Waldner, 2015 y 2018),

volatilidad electoral e inestabilidad social (Tomini y Wagemann, 2018), agrandamiento del ejecutivo (Bermeo, 2016), y captura del Estado y sus instituciones para su uso como arma y escudo (Levitsky y Ziblatt, 2018). Este trabajo argumenta a partir de lo observado, y como hipótesis antes que como afirmación, que este proceso donde se insertan distintas fuentes de explicación se debe a una lógica de *path-dependence*. Esto quiere decir que los eventos iniciales de retroceso democrático marcaron el camino para una profundización mayor de estos eventos con una dinámica de bola de nieve, donde la erosión democrática fue cada vez más amplia y profunda: el camino del retroceso no se detuvo y siguió su rumbo, al mismo tiempo que distintos principios democráticos terminaron siendo arrasados en el camino.

Conclusiones

A lo largo de este trabajo se ha podido evidenciar la trayectoria de la democracia boliviana desde una perspectiva histórica que ha permitido encontrar los dos objetivos propuestos. Por un lado, describir, justamente, esta trayectoria para comprender la democracia en Bolivia desde una perspectiva histórica, en especial los eventos de los últimos años que encuentran mayor explicación y entendimiento desde la mirada larga. Por otra parte, se buscó dar cuenta, a partir del caso boliviano, de la importancia del enfoque histórico y de *path-dependence* para no contraponer distintas corrientes teóricas y factores explicativos, sino poder combinarlos en un marco complejo determinado por la acción anterior. Ambos objetivos han sido alcanzados, aunque no por eso significa que deben ser dejados de lado.

Las implicancias de este trabajo, aunque descriptivo, pueden ser ampliamente aprovechadas tanto en el ámbito práctico como en el teórico. Por un lado, se puede observar que la democracia boliviana tiene grandes desafíos por resolver a futuro. Es posible que las elecciones de 2020 vayan a recuperar los indicadores de los principios electoral y liberal, pero estos componentes al ser los más llamativos son los que más atención reciben por parte de los gobiernos dejando de lado otros principios o componentes como los derechos o las instituciones que son

menos visibles (Mechkova, Lührmann y Lindberg, 2017). Esto indica que el proceso electoral y sus resultados no son el punto de llegada definitivo (si acaso existiere⁷) para la consolidación democrática. En un sentido prescriptivo, los desafíos que enfrenta el país son amplios y profundos con problemas presentes antes de los eventos de 2019, previos a los fenómenos de 2017, anteriores al cambio constitucional de 2009, e incluso con antelación al ascenso del MAS al poder en 2005 y las crisis políticas de principios de siglo, por lo que su atención debe considerar esa estructuralidad.

Por otra parte, Bolivia es un caso ideal para analizar en profundidad, mediante estrategias de investigación de caso (*within-case*), como las del *process tracing*, cómo los diversos determinantes para el retroceso democrática, identificados en la literatura, operan de manera concreta. Es decir, el caso boliviano se presta para la investigación sobre los caminos y mecanismos causales específicos que provocan un proceso de degradación democrática lento y progresivo, tras un primer avance democrático, con periodos determinantes y abruptos de reversión democrática, y, en última instancia una recuperación que, al momento, todavía es incierta en su desenlace.

Referencias

- Abal Medina, Juan Manuel (2010). *Manual de Ciencias Políticas*. Buenos Aires: Eudeba.
- Agestam, Oscar (2018). *The Patterns of Democratic Backsliding A systematic comparison of Hungary, Turkey, and Venezuela*. Tesis de maestría. Universidad de Södertörn.
- Altman, David y Aníbal Pérez-Liñán (2002). "Assessing the Quality of Democracy: Freedom, Competitiveness and Participation in Eighteen Latin American Countries" en *Democratization* 9 (2): 85-100.
- Anria, Santiago (2016). "Delegative Democracy Revisited: More Inclusion, Less Liberalism in Bolivia" en *Journal of Democracy* 27 (3): 99-108.

⁷ Se sigue la línea de O'Donnell (1996) sobre la ilusión de la consolidación democrática, necesaria, posiblemente, en los momentos de transición y perjudicial después de ellos.

Nuevas tensiones de las democracias en América Latina

Asociación Boliviana de Ciencia Política – ABCP (2012). *La calidad de la democracia en Bolivia 2011. Percepción y evaluación de los actores*. La Paz: KAS.

Asociación Boliviana de Ciencia Política – ABCP (2013). *La calidad de la democracia en Bolivia 2012. Percepción y evaluación de los actores*. La Paz: KAS.

Asociación Boliviana de Ciencia Política – ABCP (2014). *La calidad de la democracia en Bolivia 2013. Percepción y evaluación de los actores*. La Paz: KAS.

Asociación Boliviana de Ciencia Política – ABCP (2015). *La calidad de la democracia en Bolivia 2014. Percepción y evaluación de los actores*. La Paz: KAS.

Asociación Boliviana de Ciencia Política – ABCP (2016). *La calidad de la democracia en Bolivia 2015/2016. Percepción y evaluación de los actores*. La Paz: KAS.

Barrios-Suvelza, Franz Xavier (2021). “El golpe que no fue. La última crisis estatal boliviana y los límites del concepto de golpe de Estado” en *Revista de Estudios Políticos* 191: 185-214.

Bermeo, Nancy (2016). “On democratic backsliding” en *Journal of Democracy* 27 (1): 5-19.

Brockmann, Erika (2020). “Tentativa de toma gradual del poder: Prorroguismo fallido y transiciones” en Fernando Mayorga (coord.) *Crisis y cambio político en Bolivia. Octubre y noviembre de 2019 en Bolivia: la democracia en una encrucijada*. La Paz: CESU-UMSS y OXFAM.

Cameron, Maxwell (2011). “Anexo I. Marco teórico y metodológico”, en Maxwell Cameron y Juan Pablo Luna (eds.), *Democracia en la Región Andina*. La Paz: IDEA Internacional, IEP, Plural Editores.

Centellas, Miguel (1999). “The Consolidation of Polyarchy in Bolivia, 1985-1997”. Documento preparado para el Congreso Anual de la Midwest Political Science Association en Chicago.

Coppedge, Michael *et al* (2021a). “V-Dem [Country–Year/Country–Date] Dataset v11.1” *Varieties of Democracy (V-Dem) Project*. <https://doi.org/10.23696/vdemds21>.

Coppedge, Michael *et al* (2021b). “V-Dem Codebook v11.1” *Varieties of Democracy (V-Dem) Project*.

Crabtree, John y Laurence Whitehead (2001). “Conclusions” en John Crabtree y Laurence Whitehead (eds.) *Towards democratic viability. The*

Bolivian experience. Nueva York: Palgrave.

Crabtree, John (2020). “Democracia, poder de las élites y sociedad civil: una comparativa entre Bolivia y Perú” en *Revista CIDOB d’Afers Internacionals* 126: 139-161.

Dahl, Robert (1989). *La poliarquía. Participación y oposición*. Madrid: Tecnos.

Dahl, Robert (1992). *La democracia y sus críticos*. Buenos Aires: Paidós.

Della Porta, Donatella (2017). *Democracias. Participación, deliberación y movimientos sociales*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Prometeo Libros.

del Tronco, José y Monsiváis-Carrillo, Alejandro (2020). “La erosión de la democracia” en *Revista de Estudios Sociales* 74: 2-11.

Donner, Sabine (2020). *BTI 2020: Resistance to Democratic Regression and Authoritarian Rule Is Growing – Global Findings Democracy*. Gütersloh: Bertelsmann Stiftung.

Erdmann, Gero y Marianne Kneuer (2011). “Introduction” en Gero Erdmann y Marianne Kneuer (eds.) *Regression of democracy?*

Exeni, José Luis (2011). “Entre el proceso constituyente y la refundación del Estado. Andamios de la demodiversidad en Bolivia” en Roger Cortéz Hurtado (coord.) *Cuaderno de Futuro 26. Claves de la transición del poder*. La Paz: PNUD.

Greener, Ian (2005). “The potential of path dependence in political studies” en *Politics* 25 (1): 62-72.

Held, David (2006). *Models of democracy*. Tercera edición. Cambridge: Polity Press.

Lehoucq, Fabrice (2020). “Bolivia’s citizen revolt” en *Journal of Democracy* 31 (3): 130-144.

Levine, Daniel y José Molina (2007). “La calidad de la democracia en América Latina: una visión comparada” en *América Latina Hoy* 45: 17-46.

Levitsky, Steven y Daniel Ziblatt (2018). *Cómo mueren las democracias*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Ariel.

Luo, Zhaotian y Adam Przeworski (2019). “Democracy and its vulnerabilities: Dynamics of democratic backsliding”. Documento de trabajo parte de la Social Science Research Network (SSRN). Disponible en https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3469373

Lust, Ellen y David Waldner (2015). *Unwelcome Change: Understanding, Evaluating, and Extending Theories of Democratic Backsliding*. Institute of International Education (IIE) y United States Agency for International Development (USAID).

Lust, Ellen y David Waldner (2018). “Unwelcome Change: Coming to terms with democratic backsliding” en *Annual Review of Political Science* 21: 93-113.

Mahoney, James y Daniel Schensul (2006). “Historical Context and Path Dependence” en Robert Goodin y Charles Tilly (eds.) *The Oxford Handbook of Contextual Political Analysis*. Nueva York: Oxford University Press.

Malloy, James y Eduardo Gamarra (1985). “La transición a la democracia en Bolivia” en *Apuntes: Revista de Ciencias Sociales* 17: 87-108.

Mayorga, Fernando (2009). *Antinomias. El azaroso camino de la reforma política*. Cochabamba: CESU-UMSS.

Mayorga, Fernando (2020). “Derrota política del MAS y proyecto de restauración oligárquico-señorial” en Fernando Mayorga (coord.) *Crisis y cambio político en Bolivia. Octubre y noviembre de 2019 en Bolivia: la democracia en una encrucijada*. La Paz: CESU-UMSS y OXFAM.

Mechkova, Valeriya, Anna Lührmann, y Staffan Lindberg (2017). “How much democratic backsliding?” en *Journal of Democracy* 28 (4): 162-169.

Moreno Barreneche, Sebastián (2020). “La democracia y sus otros. Una contribución desde la semiótica al debate sobre la erosión democrática” en *Revista de Estudios Sociales* 74: 12-22.

Morlino, Leonardo (2014). *La calidad de las democracias en América Latina*. San José de Costa Rica: IDEA Internacional.

O'Donnell, Guillermo (1996). “Illusions about consolidation” en *Journal of Democracy* 7 (2). Versión en línea disponible en: <https://muse.jhu.edu/article/16748>

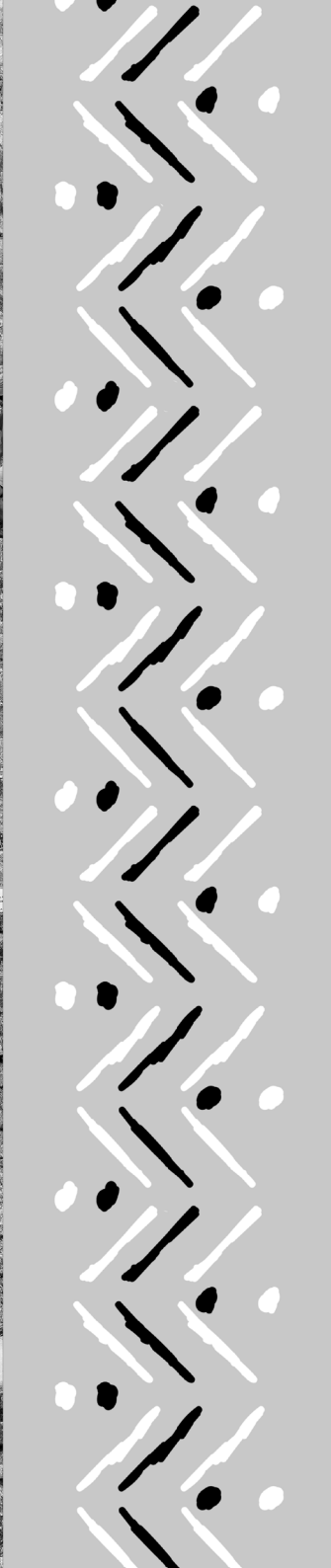
O'Donnell, Guillermo y Philippe Schmitter (2010). *Transiciones desde un gobierno autoritario*. Buenos Aires: Prometeo Libros.

Page, Scott (2006). “Path dependence” en *Quarterly Journal of Political Science* 1 (1): 87-115.

Pierson, Paul (2000). “Increasing returns, path dependence, and the study of politics” en *American Political Science Review* 94 (2): 251-267.

Przeworski, Adam (2016). *Qué esperar de la democracia. Límites y*

- posibilidades del autogobierno*. Buenos Aires: Siglo veintiuno editores.
- Przeworski, Adam (2019). *¿Por qué tomarse la molestia de hacer elecciones? Pequeño manual para entender el funcionamiento de la democracia*. Buenos Aires: Siglo Veintiuno Editores.
- Respuela, Sofía (2003). “La democracia: una discusión en torno de sus significados” en Julio Pinto (compilador), *Introducción a la ciencia política*, pp. 271-320. Buenos Aires: EUDEBA.
- Sartori, Giovanni (1992). “Democracia”, en Giovanni Sartori, *Elementos de teoría política*, pp. 27-62. Madrid: Alianza Universidad.
- Schumpeter, Joseph (1996 [1943]). *Capitalismo, socialismo y democracia*. Tomo II. Barcelona: Folio.
- Tomini, Luca y Claudius Wagemann (2018). “Varieties of contemporary democratic breakdown and regression: A comparative analysis” en *European Journal of Political Research* 57 (3): 687-716
- Welp, Yanina (2018). *Todo lo que necesitás saber sobre las democracias del siglo XXI*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Paidós.
- Welp, Yanina (2020). “La democracia y el declive de las elites” en *Nueva Sociedad* 290. Versión digital disponible en: https://nuso.org/articulo/la-democracia-y-el-declive-de-las-elites/?fbclid=IwAR3qN9fZn9ynEP5W6LUduK8uz9kTIAOKzI31u7133fpFXXcvGrb__9wRzIA
- Wolff, Jonas (2018). “Political incorporation in measures of democracy: a missing dimension (and the case of Bolivia)” en *Democratization* 25 (4): 692-708.
- Wolff, Jonas (2020). “The Turbulent End of an Era in Bolivia: Contested Elections, the Ouster of Evo Morales, and the Beginning of a Transition Towards an Uncertain Future” en *Revista de Ciencia Política* 40 (2): 163-186.
- Zegada, María Teresa et al (2011). *La democracia desde los márgenes: transformaciones en el campo político boliviano*. La Paz: Muela del Diablo Editores y CLACSO
- Zegada, María Teresa (2017). “Transformaciones políticas en Bolivia y nuevos sentidos de la democracia” en Juan Carlos Gómez Leyton (ed.) *Bolivia hoy: ¿Una democracia poscolonial o anticolonial? Seis estudios y una bibliografía seleccionada 1990-2016*. Chile: Escaparate Ediciones y CLACSO.



PARAGUAY ANTE LA GESTIÓN DE LA COVID-19. ESTRATEGIAS POLÍTICAS Y SANITARIAS EN EL CONTEXTO DE UNA DEMOCRACIA DÉBIL

Magdalena López¹
Liliana Rocío Duarte-Recalde²

Resumen

La emergencia sanitaria generada por la pandemia COVID-19 generó tensiones al interior de las democracias latinoamericanas que se sumaron a las preexistentes y dejaron en evidencia sus debilidades estructurales e institucionales. El caso paraguayo resulta representativo de este fenómeno, considerado una democracia de baja calidad y limitada capacidad de respuesta estatal. Desde un abordaje metodológico cualitativo, con un diseño analítico de estudio de caso, el presente artículo permite identificar la manera en que las deficiencias de la democracia paraguaya que han persistido durante sus décadas de construcción erosionaron las posibilidades de éxito en la gestión de la pandemia en el mediano plazo, a pesar de una gestión temprana eficiente.

Palabras clave: Paraguay, democracia, políticas públicas, corrupción, crisis sanitaria.

Abstract

The health emergency generated by the COVID-19 pandemic represented new tensions for Latin American democracies that increased the pre-existing ones, as it exposed their structural and institutional weaknesses. The Paraguayan case is representative of this phenomenon, considered a democracy of low quality and limited responsiveness. From a qualitative methodological approach, with an analytical case study design, this article identifies the way in which the deficiencies of Paraguayan democracy that have persisted during decades have determined the possibilities of a successful management of the pandemic in the medium term, despite efficient early management by the government.

Keywords: Paraguay, democracy, public policy, corruption, health crisis.

1 CONICET-UBA

2 FACSO-UNA

Introducción

Las democracias latinoamericanas se enfrentan de manera constante a desafíos que ponen a prueba la resiliencia del régimen en los países de la región. La llegada de la pandemia COVID-19 en el año 2020 puso a prueba la capacidad de los Estados para proteger a la población, pero también la capacidad del régimen para procesar las crecientes demandas sociales dentro de un marco de respeto a los derechos humanos.

La dimensión política de la pandemia ha sido discutida ampliamente desde su irrupción mundial. Se ha prestado atención a las diferencias en la gestión de la pandemia en función de los distintos estilos de gobiernos, las variaciones económicas y de desarrollo, las capacidades estatales para garantizar salud y conversiones digitales, las estrategias de supervivencia desarrolladas por sectores de distintos niveles de ingreso dentro de un mismo Estado (Agamben *et al.*, 2020), así como las diversas consecuencias socioeconómicas y políticas que resultan de esta situación de emergencia sanitaria (Murillo, 2020). Los análisis coinciden en afirmar que el acceso a recursos económicos, financiamiento internacional y capitales existentes, así como la experiencia en la gestión de crisis y la capacidad gubernamental, delimitaron el resultado de la capacidad de enfrentar la pandemia de los Estados, en tanto las organizaciones de la sociedad civil se han encargado de proteger a sus comunidades cuando la atención estatal resultó insuficiente.

América Latina ha sido una de las regiones más golpeadas por la pandemia, al comparar estadísticas de casos confirmados de contagio como de muertes relacionadas al virus.³ Esta región ha transitado la crisis con respuestas diversas y resultados disímiles: algunas experiencias fueron muy negativas para la población, otras tuvieron etapas de gestión exitosa y otras no han sufrido tan violentamente la irrupción de la COVID-19. La relevancia del factor regional ha sido baja puesto que no han existido medidas combinadas y coordinadas entre los Estados para hacer frente a la emergencia (Malamud, 2020). Esto

³ Organización Mundial de la Salud. Información disponible en el portal oficial <https://covid19.who.int/>

fue especialmente evidente entre los modelos de gestión de pandemia desarrollados por Uruguay, Chile, Argentina, Brasil y Paraguay, siendo especialmente complejas las relaciones entre estos últimos tres. En el caso argentino, la cuarentena obligatoria se extendió durante meses; en el brasileño, la negación del presidente Bolsonaro sobre la existencia del virus y la falta de respuesta federal a la pandemia, generaron un escenario menos controlado y con mayor dificultad de articulación con los países vecinos.

En el contexto de emergencia sanitaria, de urgencia de demandas sociales y necesidades financieras, de asistencia técnica y tecnológica, los Estados latinoamericanos han visto reforzados sus presidencialismos (Malamud y Núñez, 2020) y se han profundizado las contradicciones en cuanto a la transparencia de la gestión, los límites del poder, la legalidad y las formas en las que se utilizaron los recursos económicos. Esto ha generado que se haya denunciado el aumento de prácticas autoritarias, el decisionismo presidencial sin límites, el exceso del uso de los decretos, la falta de transparencia en las decisiones y el endeudamiento no debatido, como elementos de deterioro democrático como ha sido señalado respecto al caso paraguay (Duarte-Recalde y Filártiga-Callizo, 2020; Filártiga-Callizo y Ayala-Miret, 2020; Silvero-Salgueiro, 2020; Villalba, 2020).

Por otra parte, la crisis económica derivada del encierro y las políticas de cuarentena han también evidenciado problemas distributivos y de protección social previos a la existencia del COVID. Se ha manifestado que estas problemáticas generarán una profundización en el deterioro de los regímenes democráticos en América Latina, que ya venía dándose desde años anteriores (Alcántara-Sáez, 2020; IDEA Internacional, 2020). Los bolsones de pobreza extendida y la marginalidad económica de algunas partes de la sociedad, así como la inserción irregular e informal de masas de trabajadoras/es, generaron que los niveles de acatamiento de las medidas de confinamiento sean diferenciadas y muy sesgados por la pertenencia de clase social. De esta forma, las personas más empobrecidas se vieron forzadas a romper el aislamiento para acceder a recursos como alimentación o medicamentos. En este aspecto, las ollas populares, las redes de organizaciones de base y, centralmente, la población organizada en

los barrios, fueron los espacios que permitieron que las medidas de aislamiento demandadas por el Estado hayan sido «sobrevividas» por los sectores más vulnerables (Colmán-Benítez y Yampey-Díaz, 2020; Duarte-Recalde y Filártiga-Callizo, 2020).

En este contexto, resulta ilustrativo observar la manera en que la crisis sanitaria ha sido administrada por una democracia de baja calidad en un contexto de débiles capacidades estatales, como en el caso paraguayo. Se ha señalado que la democracia paraguaya presenta debilidades en distintas dimensiones que hacen a sus procedimientos, contenido y capacidad de respuesta (Barreda y Bou, 2010; Morlino, 2014; Duarte-Recalde, 2015; Bourscheid y González, 2019; López, 2019; Duarte-Recalde y Rojas, 2020). La urgencia por la irrupción de la enfermedad y el apremio por generar una respuesta precoz y rápida se combinó con algunas debilidades persistentes de la democracia paraguaya, que eclosionaron generando al mismo tiempo una denuncia social marcada (sobre todo en los casos de corrupción y malversación de fondos públicos) y una fotografía descriptiva de los problemas de administración, concurso, licitación y de preñancia entre las élites económicas y empresariales y algunos sectores políticos.

El argumento conductor que guía este trabajo permite analizar las causas por las cuales Paraguay pasó de un modelo de gestión de la pandemia considerado exitoso a un escenario de progresivo deterioro, llegando hasta un colapso general, comprendiendo cómo las prácticas políticas previas —causa y consecuencia de un ejercicio político democrático construido a partir de 1989, afianzado en la Constitución de 1992, y extendido en los años posteriores— constriñen y delimitan el curso de las acciones de perfil sanitario. Las condiciones temporales y coyunturales no lograron vencer las lógicas estructurales de reproducción del poder, y las trayectorias sociales tanto comunitarias como económicas, moldeadas por esas lógicas, debieron rearticularse para reponer mecanismos de contención, prevención, asistencia y acompañamiento que el Estado no provee ni garantiza.

En este trabajo hemos desarrollado un abordaje cualitativo a partir de un diseño de estudio de caso interpretativo (Vennesson, 2013), abordando al sistema político paraguayo desde un corte temporal extendido, en un estudio de medio y corto alcance.

Realizamos el análisis de un período más abarcativo (1992-actualidad), para describir los problemas a largo plazo de la democracia paraguaya; y otro más breve (2019-2021), para describir las etapas de la gestión de la pandemia en el país. Hemos realizado una revisión documental y bibliográfica exhaustiva, además de incorporar algunos aportes estadísticos cuantitativos con fines ilustrativos.

Con una descripción densa del contexto histórico y sociopolítico del caso, se pretendió dar cuenta del marco general dentro del que se aloja el período y el eje de análisis elegido, con el fin de “generar sentido a partir de una descripción a escala micro y macro de una situación local” (Sánchez, Fernández y Díaz, 2021: 123).

Siguiendo a Sautú *et al.* (2005) hemos seleccionado ejes analíticos que ofrezcan una guía de análisis cualitativo de nuestro caso, permitiendo describir una revisión a largo plazo de la democracia y la institucionalidad paraguaya, una descripción del contexto actual atravesado por la irrupción de COVID-19, un análisis crítico de la gestión de la pandemia y el colapso político del modelo sanitario. Partimos del supuesto teórico de que la democracia paraguaya atraviesa debilidades estructurales, que provienen de acuerdos transicionales forjados para dejar atrás 35 años de dictadura. Estas problemáticas describen un escenario caracterizado por prácticas políticas arraigadas, dentro de las cuales se decidieron las medidas para atenuar las consecuencias de la llegada de la pandemia. Es decir, la administración de la emergencia, la gestión de lo público y las decisiones sobre las formas de enfrentar al COVID son eminentemente políticas y responden a una encuadre estructural: Paraguay enfrenta el nuevo orden con falencias sanitarias, institucionales, presupuestarias, políticas y económicas marcadas, como desarrollaremos a continuación. A partir de esta hipótesis, analizaremos los problemas de corto y largo aliento de la democracia paraguaya, para luego analizar la estructura institucional y la respuesta estatal frente a la pandemia.

Problemas de corto y de largo plazo en la democracia paraguaya

Revisión a largo plazo

Diversos estudios han analizado la transición y la democracia en Paraguay, coincidiendo parcialmente en su definición y, de manera más extendida, en sus limitaciones y desafíos. Entre estos elementos, podemos enumerar una institucionalidad inestable (Abente-Brun, 2012), una partidización marcada del Estado (Uharte, 2012), y la convivencia con un modelo económico excluyente que jerarquiza sectores sociales al tiempo de marginar otros (Palau, 2014; López, 2019).

A su vez, la gobernabilidad democrática en este país se ve afectada por un Estado débil (Galeano, 2009), marcado por el pasado dictatorial y prácticas arraigadas de autoritarismo (Roniger, Senkman y Sánchez, 2016; Couchonnal, 2020; Velázquez, 2020), así como una centralidad mayúscula de las instituciones partidarias, específicamente de las dos tradicionales (Partido Colorado y Partido Liberal); con una organización social fuerte y fundamental pero sin canales oficiales de participación e injerencia en la vida política, lo que genera un sistema político que funciona en paralelo y distanciado de las demandas populares; así como un sistema económico en connivencia con el político y en disputa con las y los trabajadoras/es.

Si bien la corrupción es marcada como uno de los problemas centrales y de mayor relevancia (Mendonca, 2003 y 2005; Vargas-Ferreira, Aguayo Ruíz-Díaz y González-Kunert, 2019), otras problemáticas irrumpen como variables explicativas al momento de analizar el desempeño democrático del país: el desarrollo desigual entre diferentes zonas; la existencia de tierras malhabidas que benefician a un sector selecto de la elite política y económica en detrimento de los grupos campesinos organizados que reclaman la reforma agraria integral; la violencia policial y parapolicial; la resistencia de las elites de gobierno y de sectores socioeconómicos influyentes a la incorporación de legislación que tienda a garantizar derechos humanos (en su amplio espectro) y derechos de las mujeres y de la diversidad sexual; el bajo

presupuesto destinado a áreas claves del desarrollo y la calidad de vida; la falta de un sistema previsional y de salud que tienda a la cobertura universal y equitativa. Estos elementos exceden a los requisitos de una democracia sustantiva y afectan la consolidación y la calidad de la misma (Morlino, 2014).

El proceso de modernización estatal y actualización de protocolos y procedimientos administrativos del sector público tampoco fue exitoso. Estas capacidades administrativas deficientes, se combinaron problemáticamente con las reducidas capacidades técnicas de los funcionarios públicos de planta, su escasa valoración institucional y su ejercicio laboral basado más en criterios partidarios que en criterios estatales de largo plazo (Duarte-Recalde, 2018: 60).

El Estado ha mejorado algunas métricas de su desempeño, como lo relativo a la recaudación tributaria, la proliferación de leyes que intentan transparentar la gestión y la información pública, la incorporación de gastos con tendencia a la redistribución y a la protección social (como el programa de transferencias condicionadas *Tekoporã*, y el de retiro Pensión para Adultos Mayores), la estabilización de la macroeconomía luego de la década del noventa, entre otras. Sin embargo, un conjunto de prácticas arraigadas, la imbricación del Partido Colorado dentro de la estructura estatal, el (aun relativamente) bajo presupuesto en infraestructura y recursos de salud y educación, la dependencia del mercado financiero internacional y, en la actualidad, el endeudamiento y la falta de transparencia en las licitaciones y concursos públicos, opacan y obstruyen los méritos alcanzados. Las denuncias de falta de racionalidad en los gastos (sobre todo en la disparidad entre partidas específicas y salarios de funcionarios), así como la asimetría de cobertura de servicios y presencia del Estado nacional, reavivan las demandas de reforma administrativa y estatal que vuelven cíclicamente desde los años noventa, junto con la de reforma constitucional y electoral (para permitir la reelección presidencial) (Abente-Brun, 2008; Martínez y González, 2016; González, 2017).

La transición a la democracia paraguaya estuvo signada por un conjunto de características que le imprimieron a su democracia rasgos específicos. Además, la permanencia en el poder de la ANR —partido

que sostuvo a Alfredo Stroessner en la dictadura que encabezó por tres décadas y media— y de los líderes políticos más cercanos al círculo stronista —entre ellos su consuegro, quien lo derrocó en 1989 mediante un golpe de Estado—, generó dificultades en la justicia transicional y en el andamiaje constitucional del nuevo régimen (Abente-Brun, 1990; Lara-Castro, 1995; Palau, 2010; Setrini, 2011; Stabili, 2012; Yore, 2014; Quevedo y Soler, 2017; López, 2019).

Tras una sucesión de gobiernos colorados elegidos en comicios en 1989, 1993, 1998 y 2003; un candidato externo al partido accedió a la presidencia en 2008, siendo removido por un *impeachment* irregular en 2012 (Carbone y Soler, 2012; Duarte-Recalde, 2013; Lezcano-Claude, 2012; Martínez y Sánchez, 2015; López, 2019). A partir del 2013, de la mano del millonario empresario Horacio Cartes, quien se afilió convenientemente a la ANR para garantizarse la presidencia de la República, el Partido Colorado retornó al Ejecutivo, habiendo mantenido durante todas las elecciones desde 1989 la mayor cantidad de bancas en ambas Cámaras del Congreso. En 2018, de la mano de un miembro de una familia tradicional colorada, la Asociación Nacional Republicana logró mantenerse en la Presidencia nuevamente. A continuación, analizaremos los problemas de la democracia y el Estado paraguay en el período de Mario Abdo Benítez, hijo de quien fuese secretario privado del dictador Stroessner.

El gobierno de Mario Abdo Benítez. Una lectura a corto plazo.

En las últimas elecciones generales, celebradas en 2018, Mario Abdo Benítez llegó a la presidencia, habiendo enfrentado en las internas a Santiago Peña, delfín de su antecesor, Horacio Cartes, también del mismo partido. Esta tensión interna de la ANR repercutió en la transición de un gobierno a otro, generando dificultades y contradicciones, lo que llevó a que algunos autores planteasen que, aunque se trataba de un paso de mando entre dos miembros del mismo partido, se asemejó a una transición con cambio de color partidario (Solís-Delgadillo y Cerna-Villagra, 2019). Un proceso similar se desarrolló en la década del noventa, aumentando las tensiones hacia las elecciones de 1998, cuando la disputa interna del Partido Colorado

definía la calidad democrática y la estabilidad de la política nacional.

El enfrentamiento entre Cartes y Abdo atravesó etapas de mayores pujas y de pasividad momentánea. Tras el enfrentamiento previo y el triunfo de Abdo en las elecciones internas del Partido Colorado, ambos políticos forjaron «el abrazo republicano», que es la práctica de reunificación de los diferentes candidatos de la ANR en vistas de las elecciones generales, con el fin de imponerse en los comicios y lograr que el partido no pierda su rol hegemónico.

Luego del triunfo colorado en la presidencia y en el Congreso, la estratagema de unificación fracasó y la distancia se hizo visible nuevamente. Mientras Abdo quedó al mando del Poder Ejecutivo nacional, Cartes cuenta con una bancada del Congreso muy leal⁴ y además, amplio poder dentro de la ANR. Esto generó que algunos autores (Aragón-Falomir *et al.*, 2019: 59) hablen de que, por primera vez, el presidente «no controla el aparato partidario, sino que el Partido Colorado está en manos de la principal facción opositora, la de Cartes».

Tras este inicio, el 2019 fue un año difícil para el nuevo presidente. En él se combinaron los problemas con la facción colorada del expresidente Cartes (López, 2019b), los fracasos acumulados en economía y en política exterior y doméstica (Abente-Brun, 2020) y un estilo de ejercicio del poder que ha sido caracterizado como «tibio» (Cerna-Villagra e Ibarrola, 2020); o como cabeza de un «gobierno débil» (Abente-Brun, 2020).

Las disputas entre Cartes y Abdo tuvieron sus cimbronazos en el Congreso y desataron un conjunto de acusaciones cruzadas de corrupción y malversación de fondos de ambas facciones. El destape de estas conductas corruptas, patrimonialistas y prebendarias de la élite política no pudo ser silenciado por el tradicional acuerdo interno de las Cámaras y sus prácticas más de tipo corporativas para evitar que proliferen los casos de remoción por estas causales. Los casos siguieron su camino legal y en múltiples casos terminaron con la remoción

4 La bancada cartista está actualmente compuesta por 22 escaños en Diputados, mientras que la de Abdo incluye 20. Para el caso del Senado la situación es más difusa, puesto que la bancada leal a Horacio Cartes se ha ido desgranando y existen, además del Bloque A y Bloque B, tres bancadas coloradas independientes (ANR Independiente B, ANR Independiente C, ANR Independiente E).

o el sometimiento a la justicia de congresales, miembros del Poder Ejecutivo, etc.

Sin embargo, los dos líderes continuaron negociando por diferentes asuntos públicos, y en varias ocasiones, el domicilio particular de Cartes, quien fue impedido de asumir la senaduría para la que se había candidateado en 2018 y que respaldó en las urnas, se constituyó en un espacio de desfile de poder, al que recurrieron diversos funcionarios, diputados y senadores.

En cuanto al gobierno de Abdo, uno de los momentos de mayor tensión lo constituyó la negociación del Acta de Itaipú con Brasil, instancia en la que ambos Estados acuerdan costos y excedentes de energía que Paraguay cederá al país vecino (en detrimento de su propia matriz productiva y a favor del desarrollo capitalista brasileño). Esta acta se renueva cíclicamente, pero en este caso particular, se destapó un conjunto de irregularidades en el pacto que se interpretaron como una sesión de autonomía paraguaya. La firma a puertas cerradas de un acuerdo desventajoso, mediante el cual la venta de energía se hacía por un valor significativamente inferior al adecuado, incentivó las protestas dentro de las elites de gobierno, económicas y también de la sociedad civil.

Esto generó tres problemas para el debilitado gobierno de Abdo Benítez. Por una parte, enfrentó amenazas de juicio político por mal desempeño de sus funciones, lo que lo obligaron a negociar nuevamente con Horacio Cartes para garantizar el apoyo de las bancas leales al expresidente, y evitar el *impeachment*. Por otra, necesitar el apoyo de Jair Bolsonaro para dejar sin efecto el acta y apaciguar las protestas y el rechazo popular, de la oposición y de sectores empresariales. Finalmente, horadar aún más su imagen como presidente débil, sobrepasado por sus subordinados, que negociaron «a sus espaldas» sin su conocimiento.

Esta estrategia de despegue del conflicto, sostenida en que hubo actores políticos que negociaron sin informar al presidente, abonó la creencia de ser un gobierno sin poder. Aquello que supo reconocerse como un elemento a favor de Mario Abdo Benítez — su capacidad de coordinar diferentes caudillos políticos dentro de

un mismo frente partidaria, coexistir entre ellos y encauzarlos— se volvió en contra, dando una imagen de disgregación y de proyectos paralelos y coexistentes de ejercicio del poder que incluso pueden ser contradictorios entre sí.

Por otra parte, la economía enfrentó, por primera vez en muchos años, una retracción marcada a partir del segundo trimestre de 2019, que si bien no alcanza a los quiebres atravesados por los dos países vecinos, Argentina y Brasil, sí marcaron una ruptura importante. Paraguay, reconocido regionalmente como un país con una macroeconomía eficiente y una tendencia al crecimiento estable y progresivo, enfrentó un límite a su modelo de crecimiento desigual y excluyente.

Los conflictos derivados de la tensión con Brasil, del malestar económico y del aumento de las denuncias de corrupción, tuvieron su contracara en los procesos de activación y organización social que, si bien se venían intensificando desde hacía algunos años, alcanzaron en este contexto algunos reconocimientos o éxitos, como la remoción de congresales con causas de corrupción, la anulación del acuerdo con Brasil, y otras medidas más relacionadas al espacio urbano de Asunción.

Enmarcada en un Estado que no garantiza derechos, la sociedad construye lazos de organización en diferentes sectores que le permiten reponer la ausencia de políticas sociales redistributivas y la carencia de derechos esenciales, como educación, vivienda, salud y trabajo formal. Estas redes, en contra de la idea de «individualismo egocéntrico» exacerbado sobre la que advierte Alcántara-Sáez (2020: 19), son las que se activaron al momento de atravesar los períodos de restricción económica y de movilidad surgidos a partir de la implementación de una cuarentena organizada o «inteligente» que permitiese mitigar la expansión del COVID en Paraguay y diese tiempo para la inversión en un sistema de salud históricamente vaciado, mal financiado, atravesado por lógicas corruptas y partidarias, y con profundos problemas en infraestructura y en recursos humanos y sanitarios.

A continuación, abordaremos las medidas tomadas por el gobierno de Abdo Benítez, de la mano de dos de sus técnicos centrales (Julio Mazzoleni, Ministro de Salud y Guillermo Sequera, Director.

General de Vigilancia de la Salud del Ministerio de Salud), dentro del escenario político de profunda crisis generalizada y con recursos escasos, tanto a nivel sanitario como a nivel socioeconómico y de gobernabilidad.

Descripción del panorama político-institucional paraguayo ante la pandemia

Como dijimos previamente, los desafíos a la convivencia democrática amplificados durante el contexto de pandemia en Paraguay encuentran sus raíces en las características del sistema político que tomaron forma durante las décadas transcurridas desde el quiebre del régimen autoritario en 1989. Desde el inicio de su transición democrática e incluso luego de la sanción de la nueva Constitución en 1992, Paraguay conservó y profundizó una serie de problemáticas que obstaculizan el pleno vigor de los derechos humanos, sociales, económicos y culturales. Entre estos, podemos enumerar la débil institucionalidad, la personalización en las negociaciones públicas, la falta de transparencia, los problemas estructurales en el sistema de salud y en el de previsión social, la desigualdad económica, la exclusión y marginalización de sectores poblacionales de menores recursos, el trabajo informal y el subempleo, la carencia de leyes que protejan contra la discriminación, entre otros.

Paraguay se encuentra entre los países de menor inversión en salud y consecuentemente de mayor gasto de bolsillo como proporción del gasto total realizado por el país en salud. Es decir, del total gastado en salud en Paraguay, casi la mitad proviene de los pagos directos que realizan las familias, con lo cual, si las familias no cuentan con recursos suficientes cuando un integrante se enferma, son excluidas o autoexcluidas del sistema de salud. (Serafini-Geoghegan, 2020: 6).

Un análisis de los presupuestos iniciales y ejecutados por el Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social (MSPyBS) demuestra que, además de tener una partida relativamente acotada, hay una tendencia general a la subejecución.

Tabla I: Presupuesto en Guaraníes destinado al MSPyBS

Año	Presupuesto	Monto
2003	Inicial	618,690,090,539
	Ejecutado	462,466,478,874
2004	Inicial	611,929,083,570
	Ejecutado	549,267,292,026
2005	Inicial	800,521,559,300
	Ejecutado	659,196,733,683
2006	Inicial	1,079,139,470,232
	Ejecutado	864,961,438,621
2007	Inicial	1,332,083,678,390
	Ejecutado	1,036,784,119,567
2008	Inicial	1,391,886,488,177
	Ejecutado	1,050,301,232,082
2009	Inicial	1,691,435,520,920
	Ejecutado	1,543,167,662,187
2010	Inicial	1,855,172,114,634
	Ejecutado	1,841,509,603,508
2011	Inicial	2,340,756,284,510
	Ejecutado	2,277,874,326,313
2012	Inicial	3,574,265,325,120
	Ejecutado	2,933,730,251,601
2013	Inicial	3,802,338,783,044
	Ejecutado	2,848,268,352,977
2014	Inicial	3,874,077,943,722
	Ejecutado	3,449,020,968,231
2015	Inicial	4,415,901,324,806
	Ejecutado	3,714,493,515,514
2016	Inicial	4,565,704,979,262
	Ejecutado	3,951,772,269,507
2017	Inicial	4,641,348,272,873
	Ejecutado	3,939,709,623,709

Fuente: Ministerio de Hacienda del Paraguay. Sistema Boost-Data

En el análisis progresivo anual se puede observar el aumento del presupuesto inicial, pero el mismo es escaso y muchas veces, el ejecutado es incluso inferior a los años anteriores, como puede observarse en los años 2017 (comparado con 2016), 2013 (comparado con 2012).

En cuanto al 2020, tal como describen Duarte-Recalde y Filártiga-Callizo (2020), durante los primeros meses de la gestión, el contexto estuvo marcado por una escasa cantidad de plazas hospitalarias y especialistas preparados para asistir a personas con un cuadro grave de COVID (20 camas, todas centralizadas en Asunción y 110 profesionales), muy baja disponibilidad de tests, insumos y equipamientos de seguridad para personal de la salud.

La posibilidad de decretar una cuarentena estricta y la inauguración de centros de contención de COVID-19 para paraguayas/os que volvían del exterior fueron las únicas dos estrategias declaradas por el gobierno de Abdo con la finalidad de prevenir la circulación comunitaria del virus y de extender los plazos para mejorar la infraestructura disponible. Este proceso no fue transparente ni con participación comunitaria, con resultados poco convenientes en términos de relación costo-beneficio y de calidad de productos adquiridos. “A las deficiencias del sistema de salud mencionadas se agrega la irracionalidad que suele estar presente en los procesos de licitaciones públicas, que se hizo explícita durante este tiempo” (Duarte-Recalde y Filártiga-Callizo, 2020: 18).

Los procesos de adquisición y compra fueron denunciados y la Contraloría General de la República evidenció la corrupción que involucró a diversos entes estatales y diferentes sectores políticos. Además de las irregularidades, y probablemente basada en ellas, el sistema de salud no adquirió las mejoras que debía incorporar, como demuestra Villalba (2020) ni negoció adecuadamente el acceso a las vacunas. Sin embargo, se aumentó el endeudamiento de un 10% a un 30% del PBI con ese fin.

A partir de un estudio que combina deuda, presupuesto e inversión en salud y ciclos políticos, Serafini-Geoghegan (2020: 13) concluye “un hecho interesante de notar es que, al parecer, el ciclo

político afecta a la inversión en salud. En los años electorarios –2008 y 2013– la ejecución se mantiene constante, es decir, no hay aumento presupuestario.” Este es otro indicador de que la gestión de la salud, sobre todo en el contexto de una pandemia, está atravesada por la política, no sólo en sus decisiones y estrategias, sino en su financiamiento y priorizaciones.

Además de la ampliación del sistema de salud, el endeudamiento permitió la habilitación de medidas pensadas para disminuir los efectos de la recesión económica, producto de la suspensión total de actividades económicas y de movilidad, aprobada el 26 de marzo de 2020 (Ley N° 6524, “que declara estado de emergencia en todo el territorio de la República del Paraguay ante la pandemia declarada por la Organización Mundial de la Salud a causa de la COVID-19 o coronavirus y se establecen medidas administrativas, fiscales y financieras”).

A partir de esa legislación inicial, se contabilizaron un total de 23 leyes, 84 decretos y 8 resoluciones referidas a la COVID-19 y las formas de revertir sus consecuencias sanitarias, económicas y sociales (Corte Suprema de Justicia, 2020). Estos fueron destinados a tres grandes grupos: la gestión de la pandemia propiamente dicha, la creación de programas que reviertan la recesión económica generada por la cuarentena obligatoria que paralizó todas las actividades no esenciales, y el sistema de endeudamiento, de movilización de recursos y reasignación de partidas cuyo fin era preparar al sistema de salud para el pico de casos.

Zevaco (2020) demuestra que el plan de emergencia no pudo revertir problemas sustanciales: la problemática laboral, que combina despidos con subregistro y trabajo informal; la desigualdad tributaria, que priorizó la postergación de los pagos de los impuestos al agro y los empresariales, sin alivianar el IVA ni aumentar el impuesto a la exportación de soja; y el endeudamiento sin control y sin redistribución clara.

En un informe publicado por la Organización Panamericana de la Salud (2020) en el mes de octubre, se reportó que Paraguay tenía brechas marcadas para cumplir con sus deberes en materia de cuidado y protección no sólo de la población en general frente a la pandemia,

sino de sus trabajadores esenciales de la salud (“trabajadoras/es de blanco”). La Organización Panamericana de la Salud (2020) advirtió que Paraguay debe reducir las brechas en todos los sectores en los que se organiza su planificación: albergues, puntos de entradas, insumos para el diagnóstico y para el tratamiento de pacientes, y equipamiento integral para la red de laboratorios. Además, indicó que también debe mejorar la distribución de insumos para atender necesidades por parte del Cuerpo de Bomberos Voluntarios que también tuvieron un rol protagónico en el acompañamiento al sistema médico.

Según el informe del Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social de Paraguay (2020), generado a partir de datos provistos por la Organización Mundial de la Salud, publicado en diciembre de 2020, Paraguay seguía siendo uno de los países con mejores resultados en la región, siendo el tercero en menor tasa de letalidad (2,1%), detrás de Uruguay (0,9%) y de Venezuela (0,9%), los tres por debajo del promedio regional de América del Sur (2,8%). Algo similar ocurrió al revisar los datos declarados sobre la tasa de mortalidad por cada 100.000 habitantes: Paraguay arroja un resultado de 27,2 mientras que sus vecinos Brasil, Argentina y Bolivia tienen 84,1; 91, 5 y 107, respectivamente (Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social de Paraguay, 2020). Según el informe “Panorama de Situación Mensual. Latinoamérica y el Caribe” de la Oficina de las Naciones Unidas para Asuntos Humanitarios (OCHA) (2021), publicado en marzo de 2021, Paraguay se encuentra por encima de la media global de casos por cada millón de habitantes. Mientras el país alcanza los 24.100, el promedio global es de 15.200; y es el país, junto con Guatemala, Honduras y Venezuela que menos dosis administradas de la vacuna tiene (apenas 0,04%).

Sin embargo, a pesar de mantener un rendimiento superior al de otros países de la región, la situación empeoró gravemente al comparar el desempeño progresivo interno. A partir de la semana 26 de declarada la pandemia, los casos en Paraguay se despegaron. Para marzo de 2021, con la irrupción de las diferentes cepas, centralmente la brasileña “Manaos”, y la merma en las políticas de cuidado y protección social, el sistema sanitario paraguayo colapsó. Las denuncias de corrupción, falta de medicamentos, venta ilegal de insumos comprados por el Ministerio

de Salud y privatización del acceso a atención, hicieron inminente la renuncia del Ministro de Salud, así como de Educación y de Mujer, y la declaración de un estado de emergencia que no alcanzó para contener las protestas ni la debacle sanitaria.

A continuación analizaremos pormenorizadamente las medidas de gestión tomadas por Paraguay y las consecuencias que fueron derivándose de ellas.

Gestión de la pandemia y estrategias de mitigación de daños derivados del aislamiento

Al analizar la gestión del gobierno paraguayo de la pandemia, se observa dos momentos diferenciados: en una primera instancia, las decisiones en torno a la cuarentena precoz y el control de fronteras generaron un escenario controlado del virus y con bajo nivel de proliferación. Luego, por el agotamiento económico de los sectores populares, la proliferación de casos de corrupción que degradaron la autoridad del Ministerio de Salud y del Ejecutivo, y la disparidad manifiesta en la obligación de cumplir los protocolos y aislamientos, el modelo colapsó, deteriorando rápidamente las métricas e índices.

La adopción de medidas de mitigación del contagio en este país fue robusta en un primer momento, lo que instaló entre la población un sentido de responsabilidad compartida ante el riesgo observado. Tras la confirmación de los primeros casos positivos de contagio registrados en el territorio paraguayo, el Poder Ejecutivo emitió en fecha 9 de marzo el Decreto N° 3442, que disponía la implementación de acciones preventivas ante el riesgo de expansión del virus en el territorio paraguayo. En base al mismo, el Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social emitió la Resolución 90 que establecía medidas para mitigar la propagación del virus, que comprendía la suspensión de eventos de concurrencia masiva, de todo tipo de actividades en lugares cerrados y de las actividades educativas en todos los niveles de enseñanza (cuya aplicación se extendió al año lectivo completo, anulándose la presencialidad para todo el 2020). El 16 de marzo se decretó estado de emergencia sanitaria en todo el país mediante

el Decreto N° 3456, disponiéndose el aislamiento preventivo de la población y la colaboración de todas las carteras del Ejecutivo para evitar o disminuir la expansión del virus.

La celeridad en estas medidas preventivas y el fuerte acompañamiento social generaron un ritmo de propagación inferior al observado en los demás países de la región, mientras ésta se volvía el centro de mayor transmisión de la pandemia a escala mundial (Organización de las Naciones Unidas, 2020).

En este contexto, se promulgó con amplio apoyo legislativo la Ley 6524/2020, previamente mencionada. La misma tenía como objetivo mitigar los impactos de la pandemia, para lo cual facultaba al Poder Ejecutivo para implementar medidas presupuestarias, fiscales y administrativas de carácter excepcional, entre las que se incluyó la realización de un préstamo de US \$1.600 millones.

Serafini-Geoghegan (2020) demostró que en Paraguay, el endeudamiento para financiar el sistema de salud no es sostenible. La autora afirma que la salud se vuelve prioritaria cuando se reduce la deuda externa y que, por el contrario, cuando el pago de la deuda acota el espacio fiscal, la salud es recortada. Esto, sumado al peligro del manejo no transparente de los fondos, le imprimió mayor desconfianza al proceso.

La adopción de medidas de aislamiento social estuvo acompañada por una serie de acciones que apuntaron a facilitar los cuidados de la población, como fueron la activación de una línea telefónica para atención y consultas relacionadas a la pandemia, la obligatoriedad de cumplir con una cuarentena de dos semanas para todas las personas que ingresaran al país, la contratación de personal médico, la adquisición de equipos de salud y la construcción de hospitales de contingencia. En lo que refiere a los costos inmediatos de las medidas de prevención, se establecieron precios referenciales para la venta de insumos sanitarios necesarios para la prevención (a los cuales debía ceñirse el propio Estado y sus organismos para licitarlos o adquirirlos), a la vez que se redujo el pago de aranceles para la importación de bienes de capital, de insumos médicos y farmacéuticos. Estas medidas estuvieron acompañadas de la prórroga del pago de servicios públicos y

de impuestos durante los primeros meses, de la disposición de créditos del Banco Nacional de Fomento (BNF), además de disponerse fondos de apoyo para pequeñas y medianas empresas, para la reconversión de operaciones del sector productivo que tendieran hacia la digitalización de los procesos.

Los efectos económicos de las medidas preventivas se hicieron sentir de inmediato entre los distintos sectores de la población, por lo que desde el gobierno también se establecieron medidas dirigidas a la protección de la capacidad de consumo. En ese sentido, se implementaron programas de transferencias monetarias de emergencia que se sumaron a la ampliación de los programas de transferencias preexistentes *Tekoporã* y Pensión Alimentaria a Adultos Mayores. El programa *Ñangareko*, ejecutado por la Secretaría de Emergencia Nacional, comprendió una transferencia única de fondos de asistencia alimentaria para la población en situación de vulnerabilidad, mientras que el programa *Pytyvõ* consistió en un subsidio para trabajadores informales.

A pesar de que estas medidas lograron proporcionar alivios coyunturales, la contención económica quedó en manos de la organización comunitaria (Colmán-Benítez y Yampéy-Díaz, 2020; Duarte-Recalde y Filártiga-Callizo, 2020; Rodríguez, 2020; Zevaco, 2020). La sociedad construye lazos de organización en diferentes sectores que le permiten reponer la ausencia de políticas sociales redistributivas y la carencia de derechos esenciales, como educación, vivienda, salud y trabajo formal. Estas redes, en contra de la idea de «individualismo egocéntrico» exacerbado sobre la que advierte Alcántara-Sáez (2020: 19), son las que se activaron al momento de atravesar los períodos de restricción económica y de movilidad surgidos a partir de la implementación de una cuarentena organizada o «inteligente».

Un informe de CEPAL (2020) puso de manifiesto que la pandemia de la COVID-19 evidenció problemas estructurales en Latinoamérica y el Caribe. Los cinco elementos mencionados por el reporte constituyen marcas de desigualdad preexistentes en la democracia paraguaya, que se vieron profundizadas por la enfermedad y las medidas tomadas para

prevenirla y controlarla. En primer lugar, la excesiva carga de cuidados que recaen sobre las mujeres; en segundo, la desigualdad de género que se acentúa en hogares más empobrecidos; en tercero, la centralidad manifiesta de los cuidados de la salud y de los sistemas sanitarios que tiendan a una cobertura universal; en cuarto lugar, la fragilidad del trabajo doméstico remunerado; y finalmente, la importancia de las políticas con enfoque de género.

Confirmando estas premisas, la Encuesta Permanente de Hogares demuestra anualmente que las mujeres perciben salarios menores a los varones y que existe un gran cúmulo de trabajo no remunerado, sobre todo feminizado (DGEEC, 2017; López y Loza, 2019). Por su parte, la Encuesta sobre Uso del Tiempo (DGEEC, 2016), realizada por la Dirección General de Estadísticas, Encuestas y Censos (DGEEC) en el año 2016, que aún no ha vuelto a replicarse, indicó que en Paraguay, las mujeres destinan el 61,27% de su tiempo cotidiano al trabajo de cuidado no remunerado, sobre un 25,26% de los varones. A esto, debemos sumarle el alto grado de precariedad del trabajo doméstico remunerado, y la tardía ley de reconocimiento salarial del sector (López y Loza, 2019b).

A pesar de las precoces medidas adoptadas, la gestión temprana de la pandemia resultó ineficiente para dar respuesta a problemas estructurales que se vieron profundizados en este contexto. Las debilidades del sistema de salud paraguayo pasaron a primer plano, observándose que el limitado presupuesto asignado a este sector durante las décadas precedentes generaron un sistema condenado «a un permanente desabastecimiento de insumos y medicamentos, al deterioro de la infraestructura y a la precarización laboral de las personas trabajadoras de ese sector» (Martín-Martínez y Lima-Pereira, 2020: 156). La debilidad del sistema de salud se hizo manifiesta en la falta de recursos para garantizar el acceso a la atención médica a las personas contagiadas por COVID-19, así como al resto de la población cuyos problemas de salud graves quedaron desatendidos en este contexto.

Si bien la inversión en salud fue aumentando, este aumento fue muy lento. Serafini-Geoghegan (2020: 3) demuestra que han

disminuido la mortalidad materna e infantil y ha mejorado el acceso a agua y saneamiento, pero hay un 70% de la población que no tiene acceso a estas condiciones.

Estallido de los casos de corrupción y de violación de protocolos

La gestión del Ministerio de Salud durante los primeros meses fue clave, ya que la figura del Ministro Mazzoleni contaba con la aceptación que carecía la del Presidente de la República. La primera serie de medidas implementadas tuvo gran aprobación entre la población, en tanto 96% manifestaba que la cuarentena había sido acertada y 83,7% consideraba que el gobierno actuó a tiempo para frenar la propagación del virus, de acuerdo a una encuesta realizada por *MultiTarget Communication & Research*⁵. La misma encuesta reveló que la gestión del Poder Ejecutivo en ese contexto era evaluada positivamente, en tanto 60,9% manifestó que la gestión del Presidente de la República era buena, frente a 85,8% que opinaba lo mismo del Ministro de Salud Julio Mazzoleni.

Mazzoleni encabezó la comunicación oficial durante un largo período, ganando apoyo y participación política, además de autoridad en materia sanitaria. Sin embargo, el momento de centralidad del funcionario quedó atrás cuando los casos de corrupción se hicieron más evidentes y las medidas restrictivas más antipáticas y difíciles de cumplir por las limitaciones socioeconómicas que generaron.

La pandemia magnificó las débiles capacidades del sistema político para hacer frente a las urgencias del contexto y reafirmó ciertas tendencias predominantes en la práctica política. En palabras de Villalba (2020b: 5) «La corrupción, el autoritarismo y la desigualdad en Paraguay han quedado resaltadas –todavía más– en apenas dos años del gobierno del presidente Mario Abdo Benítez».

⁵ Los resultados de la encuesta están disponibles en: <http://multitarget.com.py/wp-content/uploads/2016/05/ENCUESTA-MULTITARGET-PARAGUAY-COVID-MARZO-2020.pdf>

Por un lado, una serie de denuncias y sospechas de corrupción e ilegalidad en licitaciones vinculadas a la pandemia reforzaron las críticas acerca de la integridad de la administración pública en Paraguay. La Comisión Especial de Supervisión de Compras Covid-19 (CESC) creada por el Poder Ejecutivo para revisar la integridad de las compras identificó irregularidades en diversos procesos de licitación, que fueron, por esta causa, cancelados.

Por otra parte, se hicieron evidentes las prácticas arbitrarias en la implementación de mecanismos de sanción para quienes transgredieron las normas de aislamiento social. Las consecuencias del COVID a nivel Estado y gobierno se hicieron visibles y trajeron discursos autoritarios, belicistas y que culpabilizan a la población por exponerse al virus. Sin embargo, esto no sería del todo nuevo para Paraguay. El ejercicio autoritario policial y militar, el abuso de las fuerzas de seguridad de su rol de control poblacional y de movilidad, y ciertas representaciones sociales extendidas sobre el orden social vigente, han dado espacio a un exceso por parte de las fuerzas y a una naturalización de ese accionar (Valiente, 2020; Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura, 2021).

Acordamos en que «se ha acentuado un desequilibrio en el funcionamiento de los poderes del Estado» como consecuencia de la pandemia, en tanto desde el Poder Ejecutivo «se dispuso discrecionalmente una serie de medidas restrictivas de derechos fundamentales –sin diálogo, sin debates y sin acuerdos, ni control legislativo– que declararon ser necesarias» (Duarte-Recalde y Callizo-Filártiga, 2020: 21). Entre tales medidas sobresale la facultad otorgada a las fuerzas policiales para sancionar y multar a personas que no cumplieran con el aislamiento social, que devino en la utilización irracional de la fuerza. A su vez, se ha señalado que esta pandemia «agravó las condiciones de detención en los centros primarios de detención y el riesgo de sufrir malos tratos durante la custodia policial» (Valiente, 2020: 487).

La celebración de fiestas a las que acudieron ciertos representantes del sector empresarial y político, las excepciones hechas al aislamiento —permitiendo el arribo y permanencia en el país de personas por fuera

del protocolo (que involucró tanto a figuras políticas de países vecinos como a equipos de fútbol)— y la extensión de la percepción de un doble estándar mediante el cual los sectores populares y de menores recursos de la sociedad eran sometidos al escrutinio y control constante de unas fuerzas de seguridad autoritarias y con un poder exacerbado, mientras que las élites podían vivir por fuera de las restricciones impuestas a los demás, funcionaron como un detonante que se combinó con la imposibilidad de mantener el encierro, las limitaciones económicas, y las preexistentes deficiencias estructurales.

Hacia marzo de 2021, los medios de comunicación hicieron pública la situación de las familias con pacientes internados por COVID. La realidad del sistema sanitario quedó desnuda ante periodistas que mostraban la necesidad de los familiares de vender bienes, organizar rifas y kermeses, e incluso endeudarse para poder comprar insumos que el Estado debía garantizar. Drogas de uso habitual en hospitales eran solicitadas a los pacientes y las farmacias privadas cobraban un sobreprecio marcado, dificultando el acceso a las mismas.

El escándalo por la corrupción, se combinó con la falta de elementos necesarios y la total ocupación de las camas disponibles en los hospitales. El Ejecutivo y el Legislativo habían aprobado un endeudamiento externo significativo para poder afrontar estas adquisiciones, pero no se garantizó el derecho a la salud de la población.

La renuncia de Mazzoleni y ministros de otras carteras no fue suficiente. El estado previo del sistema de salud y económico, las dinámicas propias de la arena política, las pujas internas del partido de gobierno y la extensión de la corrupción y la desinstitucionalización, erosionaron los buenos resultados primigenios. Aquello que comenzó como una buena gestión sanitaria terminó como una mala gestión política de la pandemia.

Reflexiones finales

En este trabajo hemos analizado las medidas tomadas por Paraguay ante la pandemia mundial ocasionada por la expansión

Nuevas tensiones de las democracias en América Latina

de la COVID-19. Esta revisión fue hecha a través del prisma de las características de la democracia paraguaya y las prácticas políticas, gubernamentales y estatales que dentro de la misma proliferan.

Al ser puesta a prueba en esta coyuntura, se observa que la capacidad de respuesta de la democracia paraguaya se mantiene débil. La planificación y gestión sanitaria de la pandemia se realizó dentro de un contexto de bajo presupuesto en salud y condiciones muy precarias de infraestructura.

La estrategia tuvo diferentes pilares que fueron recuperados en este texto. Por una parte, la restricción de circulación y control poblacional, que se sostuvo por la presencia y control policial y de las fuerzas de seguridad. Este escenario desencadenó en mayor autoritarismo y exceso de poder, violencia física, maltrato y violación de derechos humanos.

Por otra, las medidas surgidas para aminorar las consecuencias de la parálisis comercial y económica no dieron abasto y amplios sectores de la sociedad se vieron empobrecidos, sobre todo dentro de la matriz económica excluyente que caracteriza al modelo paraguayo. Frente a esto, sólo las organizaciones populares y territoriales de la sociedad pudieron proveer contención y apoyo alimentario a los mismos grupos vulnerables.

Por otra parte, se habilitó el endeudamiento para mejorar y ampliar recursos, insumos e infraestructura sanitaria para atención y prevención. Este proceso fue manchado por la irregularidad e irracionalidad en las licitaciones, los casos de corrupción y malversación de dinero público y las denuncias de adquisiciones a precios mayores de lo estipulado por el mismo Estado o de elementos inútiles para prevenir o mitigar la pandemia. Además, el rechazo surgido por la corrupción se sumó al generado por los tratos diferenciales entre la población general y ciertas élites de poder.

Esta combinación de precariedad y exclusión económica, bajo acceso a la salud y pobre calidad del servicio, exceso de autoritarismo político y policial, discurso bélico, decisionismo sin consulta popular del Poder Ejecutivo, deuda externa, corrupción y una justicia desigual,

hicieron de la gestión sanitaria de la pandemia una parte menor dentro de un entramado político preexistente y con un andamiaje muy fuerte. La estructura sociopolítica y las formas de ejercicio del poder determinaron el desenlace de un modelo que aparentó ser, en un primer momento, exitoso.

Así como la carga del sistema de salud es asumida por las familias de las personas enfermas, el costo del cuidado y la prevención quedó también en manos de la sociedad, siendo construida discursivamente como la culpable de la expansión de la pandemia (por «descuidos» o falta de obediencia), sin tener en cuenta que todos los elementos enumerados previamente son características intrínsecas del ejercicio de poder en el país, algunas que se extienden desde la dictadura y encontraron grietas en las que instalarse y sobrevivir aún en tiempos de democracia.

Bibliografía

ABENTE-BRUN, Diego. Informe de la Comisión Internacional de la LASA para observación de las elecciones paraguayas. Las elecciones del 1° de mayo de 1989 en el Paraguay: ¿rumbo a una nueva era de democracia? Revista Paraguaya de Sociología (CPES), 1990, 27 (77): 179-198.

ABENTE-BRUN, Diego. “Paraguay: ¿Jaque Mate?” en Revista de Ciencia Política (Santiago), 2008, vol.28, n.1: 329-345.

ABENTE-BRUN, Diego. Estatalidad y calidad de la democracia en Paraguay. América Latina Hoy, 2012, vol. 60: 43-66.

ABENTE-BRUN, Diego. Paraguay 2019: el comienzo inusual de un gobierno sin luna de miel. Revista de Ciencia Política (Santiago), 2020, vol. 40, n. 2: 457-481.

AGAMBEN, Giorgio; ZIZEK, Slavoj; NANCY, Jean Luc; BERARDI, Franco; LÓPEZ-PÉTTIT, Santiago; BUTLER, Judith; BADIOU, Alain; HARVEY, David; CHUL HAN-Byung; ZIBECHI, Raúl; GALINDO, María; GABRIEL, Markus; YANEZ-GONZÁLEZ, Gustavo; MANRIQUE, Patricia; y PRECIADO, Paul B. (2020) Sopa de Wuhan. Pensamiento contemporáneo en tiempos de Pandemias. Buenos Aires: ASPO. 288 pp.

ALCÁNTARA-SÁEZ, Manuel. América Latina y el COVID-19. Middle

Atlantic Review of Latin American Studies, 2020, 4, 16-19.

ARAGÓN-FALOMIR, Jaime; LUCCA, Juan Bautista; FERNÁNDEZ DE LARA GAITÁN, Alfredo Edmundo; y PÉREZ-TALIA, Marcos (2019) «Análisis comparado de las elecciones presidenciales de 2018 en Colombia, México, Paraguay y Brasil» en Apuntes Electorales, año XVIII, 61, pp. 39-74.

BARREDA, Mikel y BOU, Marc. La calidad de la democracia paraguaya: un avance sobre caminos tortuosos. América Latina Hoy, 2010, vol. 56: 133-161.

BOURSCHEID, Junior Ivan y GONZÁLEZ, Rodrigo Stumpf. Transición y Precarización Democrática Paraguaya: Los Efectos de La Baja Calidad Institucional y Del Comportamiento Político Negativo. Colombia Internacional, 2019, vol. 98: 31-65.

CARBONE, Rocco y SOLER, Lorena (eds.). Franquismo en Paraguay. El Golpe. Buenos Aires: el 8vo. Loco. P. 148.

CERNA-VILLAGRA, Sarah e IBARROLA Rodrigo Manuel. Paraguay: la profundización conservadora en materia económica y política. Reflexión Política, 2020, vol. 22: 116-131.

CEPAL. La pandemia del COVID-19 profundiza la crisis de los cuidados en América Latina y el Caribe. Informes COVID-19. Santiago de Chile: Naciones Unidas, 2020. Disponible en https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/45335/5/S2000261_es.pdf

COLMÁN-BENÍTEZ, Karina Beatriz y YAMPEY-DÍAZ, Omar Tadeo. Ollas populares en el Paraguay de la pandemia COVID-19: apuntes para una tipología. Kera Yvoty: reflexiones sobre la cuestión social, Vol. 5, número especial: 13-22.

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. COVID-19. Leyes, Decretos y Resoluciones. Asunción: Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Corte Suprema de Justicia, 2020.

COUCHONNAL, Ana. Hija de mal padre. Identidad nacional y Dictadura en el Paraguay. Revista Nuevo Mundo Mundos Nuevos [En línea], 2020. DOI : <https://doi.org/10.4000/nuevomundo.80087>

DGEEC. Encuesta sobre uso del tiempo. Encuesta sobre actividades remuneradas y no remuneradas. Asunción: Dirección General de Estadísticas, Encuestas y Censos, 2016.

DGEEC. Encuesta Permanente de Hogares. Asunción: Dirección General de Estadísticas, Encuestas y Censos, 2017.

DUARTE-RECALDE, Liliana Rocío. A qualidade da democracia

paraguaia: entre debilidades persistentes e avanços truncados. *Sociedade e Cultura*, 2015, vol. 18: 91–102.

DUARTE-RECALDE, Liliana Rocío. Paraguay: Interrupción al proceso de consolidación de la democracia. *Revista de Ciencia Política* (Santiago), 2013, vol. 33, n 1, 2013: 303-324.

DUARTE-RECALDE, Liliana Rocío. La institucionalidad de la política de asistencia social en Paraguay. En ANDRENACCI, Luciano; CAMPANA, Melisa y SERVIO, Mariana. *La Asistencia Social en Argentina y América Latina. Avances, problemas y desafíos*. Rosario: PEGUES, 2018, 46-65.

DUARTE-RECALDE, Liliana Rocío y FILÁRTIGA-CALLIZO, Camilo. La política paraguaya en cuarentena: regresión autoritaria en contexto de pandemia. En CODEHUPY. *Derechos Humanos en Paraguay 2020*. Asunción: CODEHUPY, 2020, 17–26.

DUARTE-RECALDE, Liliana Rocío y ROJAS, Guillermo. Estado de Derecho y Calidad de La Democracia En Paraguay. En *Calidad de La Democracia En América Latina. Una Nueva Mirada*. DE LA FUENTE, Gloria; KNEUER, Marianne; y MORLINO, Leonardo. Santiago de Chile: Fondo de Cultura Económica, 2020, 165–185.

FILÁRTIGA-CALLIZO, Camilo y AYALA-MIRET, Rodrigo. Hiperpresidencialismo y Derechos Fundamentales En Tiempos de Covid-19. Un Análisis Del Caso Paraguayo. *Derecho y Realidad*, 2020, vol. 19: 161-180.

GALEANO, Luis. *La hegemonía de un Estado débil*. Asunción: CPES, 2009.

GONZALEZ, Ignacio. Paraguay: la reelección Presidencial y los inicios de la carrera electoral 2018. *Revista de Ciencia Política* (Santiago), 2017, vol.37, n.2: 543-562.

IDEA Internacional. *Balance de las tendencias democráticas en América Latina y el Caribe antes y durante la pandemia de la COVID-19. Informe especial*. Estocolmo: Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral, 2020.

LARA-CASTRO, Jorge. “Paraguay: crisis de la dictadura y dimensión política de la ‘democracia’”, en GONZÁLEZ CASANOVA, P. y ROITMAN ROSENMANN, M. (Coord.) *La democracia en América Latina: actualidad y perspectivas*. 1995. México: La Jornada/UNAM: 209- 227.

LEZCANO-CLAUDE, Luis. Sobre el ‘Juicio Político’ al Presidente Fernando Lugo Méndez. *Revista Jurídica Paraguaya La Ley*. 2012. Año 35. N° 7. Agosto.

LÓPEZ, Magdalena. Transición y democracia en Paraguay (1989-2017). «El cambio no es una cuestión electoral». 3ª edición. Buenos Aires: Editorial SB, 2019.

LÓPEZ, Magdalena. Paraguay en un año electoral (2018): trayectorias económicas, políticas y sociales en la transición entre el gobierno colorado saliente y el entrante. *Revista de Ciencia Política*, 2019b, vol. 38: 313-340.

LÓPEZ, Magdalena y LOZA, Jorgelina. «Igual valor, iguales derechos». Experiencias de organización de trabajadoras domésticas de Paraguay, conexiones y redes internacionales. En CALAZANS, Márcia Esteves de; MALOMALO, Bas'Ílele; PIÑEIRO, Emilia da Silva. *As desigualdades de gênero e raça na América Latina no século XXI*. Porto Alegre: Editora Fi, 2019, 431-456.

LÓPEZ, Magdalena y LOZA, Jorgelina. El trabajo doméstico remunerado en Paraguay. Luchas laborales y simbólicas de trabajadoras invisibilizadas. *Aposta: Revista de ciencias sociales*, 2019b, vol. 83: 121-137.

MALAMUD, Carlos y NÚÑEZ, Rogelio. La crisis del coronavirus en América Latina: un incremento del presidencialismo sin red de seguridad. *ARI 34*. Alcalá de Henares: Real Instituto Elcano, 2020.

MALAMUD, Carlos. Coordinación regional frente al COVID-19 en América Latina. *Blog Institucional*. Alcalá de Henares: Real Instituto Elcano, 2020.

MARTÍN-MARTÍNEZ, Mariluz, y LIMA-PEREIRA, Patricia. Un país que vive en emergencia y una reforma de salud de los años 90. En CODEHUPY. *Derechos Humanos en Paraguay 2020*. Asunción: CODEHUPY, 2020, 155-74.

MARTÍNEZ, Fernando y GONZÁLEZ, Ignacio. Rumbo a las elecciones presidenciales en Paraguay: la recurrente polémica en torno a la reelección. *Cuadernos de Coyuntura*, 2016, Noviembre. Disponible en <https://n9.cl/6dg3>

MARTÍNEZ, Fernando y SÁNCHEZ, José Tomás. El golpe parlamentario en Paraguay. La dinámica del sistema de partidos y el poder derrocador del Congreso. En VELASCO E CRUZ, Sebastiao; KAYSEL, André y CODAS, Gustavo (org.) *DERECHA, REGRESA! El regreso de la derecha y el Ciclo político brasileño*. 2015. São Paulo: Editorial Fundación Perseus Abramo.

MECANISMO NACIONAL DE PREVENCIÓN DE LA TORTURA. Ante la actuación de la policía durante la cuarentena, MNP reitera recomendación del no abuso de la fuerza pública en el desempeño de

- sus funciones. Noticias MNP, 2021. Disponible en <https://n9.cl/uys2h>
- MENDONCA, Daniel. Infame condición. Paraguay: democracia, pobreza y corrupción. 2003. Asunción: Servilibro.
- MENDONCA, Daniel. Corrupción. Un estudio sobre la corrupción en el Paraguay. 2005. Asunción: Intercontinental.
- MINISTERIO DE SALUD PÚBLICA Y BIENESTAR SOCIAL DE PARAGUAY. Sala de situación epidemiológica. Reporte N° 94. Dirección general de Vigilancia de la Salud. Asunción: Centro de Información Epidemiológica, 2020.
- MORLINO, Leonardo. La calidad de las democracias en América Latina: informe para IDEA Internacional. Estocolmo. San José: International IDEA, 2014.
- MURILLO, María Victoria. Coming Next to Latin America: Even More Political Fragmentation. En Americas Quarterly (blog), 8 de septiembre de 2020.
- ORGANIZACIÓN PANAMERICANA DE LA SALUD. COVID-19 Reporte de situación N° 32. OPS/OMS Paraguay. 30 de octubre de 2020.
- OFICINA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA COORDINACIÓN DE ASUNTOS HUMANITARIOS (OCHA). Informe Panorama de Situación Mensual. Latinoamérica y el Caribe. 20 de marzo. 2021. Disponible en <https://n9.cl/6ia42>
- ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS. América Latina se convierte en la zona roja de transmisión de coronavirus. Noticias ONU, junio, 2020. Disponible en <https://n9.cl/loev>
- PALAU, Marielle. Movimiento popular y democracia. Asunción: Fundación Rosa Luxemburgo, 2014.
- PALAU, Tomás. La política y su trasfondo. El poder real en Paraguay. Revista Nueva Sociedad, 2010, N° 229, Sept-Oct: 134-150.
- QUEVEDO, Charles y SOLER, Lorena. Imágenes de un incendio. La crisis de la enmienda en Paraguay. Cuadernos del pensamiento crítico latinoamericano, 2017, n. 28: 1-4.
- RODRÍGUEZ, Fátima. “COVID19 en la economía de las mujeres paraguayas” en Informativo Mujer. Especial COVID-19, 2020. CDE. Disponible en <https://n9.cl/mz7g5>
- RONIGER, Luis; SENKMAN, Leonardo y SÁNCHEZ, María Antonia. El legado del autoritarismo y la construcción de memoria histórica en el Paraguay poststronista. En ALLIER MONTAÑO, Eugenia y CRENZEL, Emilio (coord.) Las luchas por la memoria en América Latina. 2016.

149-184. EROAMERICANA VERVUERT.

SÁNCHEZ, Maream; FERNÁNDEZ, Mariela y DÍAZ, Juan. Técnicas e instrumentos de recolección de información: análisis y procesamiento realizado por el investigador cualitativo. *Revista Científica Uisrael*, 2021, vol. 8: 113-127. <https://revista.uisrael.edu.ec/index.php/rcui/article/view/400>

SAUTÚ, Ruth; DALLE, Pablo; BONIOLO, Paula y ELBERT, Rodolfo. Manual de metodología. Construcción del marco teórico, formulación de los objetivos y elección de la metodología. CLACSO, 2005.

SERAFINI-GEOGHEGAN, Verónica. Pandemia y salud en Paraguay: Dos mitos sobre el papel del Estado y el Desarrollo. Asunción: CADEP, 2020.

SETRINI, Gustavo (2011). Veinte años de democracia electoral en Paraguay. Del clientelismo monopólico al clientelismo plural. En Masi, F y Borda, D (edit), *Estado y Economía en Paraguay 1870-2010*.

SILVERO-SALGUEIRO, Jorge. El impacto del COVID-19 en el sistema político paraguayo. ¿Hacia una democracia iliberal? En ARCARO-CONCI, Luiz Guilherme. O direito público em tempos pandêmicos. 9 países, 11 trabalhos e uma porção de inquietudes. San Pablo: Tirant le Blanch, 2020, 131-144.

SOLÍS-DELGADILLO, Juan M., y CERNA-VILLAGRA, Sarah P. Fricción, (re)concentración y afianzamiento conservador tras las elecciones de 2018 en Paraguay. *Estudios Políticos (Universidad de Antioquia)*, 2019, vol. 54: 259-285.

STABILI, Maria Rosaria, Opareí. La Justicia de transición en Paraguay. *Revista América Latina Hoy*, n 61: 2012: 137-162.

UHARTE, Luis Miguel. El proceso de democratización paraguayo: avances y resistencias. *Revista América Latina Hoy*, 2012, vol. 60: 17-42.

VALIENTE, Hugo. Pandemia de garrotazos. En CODEHUPY. *Derechos Humanos en Paraguay 2020*. Asunción: CODEHUPY, 2020, 479-492.

VARGAS-FERREIRA, Sebastián; AGUAYO RUÍZ-DÍAZ, Eduardo; y GONZÁLEZ-KUNERT, Leticia. Corrupción: revisión, dimensión social de la corrupción y esfuerzos en materia legal en Paraguay. *Ciencia Latina, Revista Multidisciplinar*, 2019, vol. 3, n 1: 186-214.

VELÁZQUEZ, David. Educación, memoria y autoritarismo. Historia y memoria del stronismo en la educación paraguaya (1989-2019). *Revista Nuevo Mundo Mundos Nuevos [en línea]*, 2020. <https://doi.org/10.4000/nuevomundo.79615>

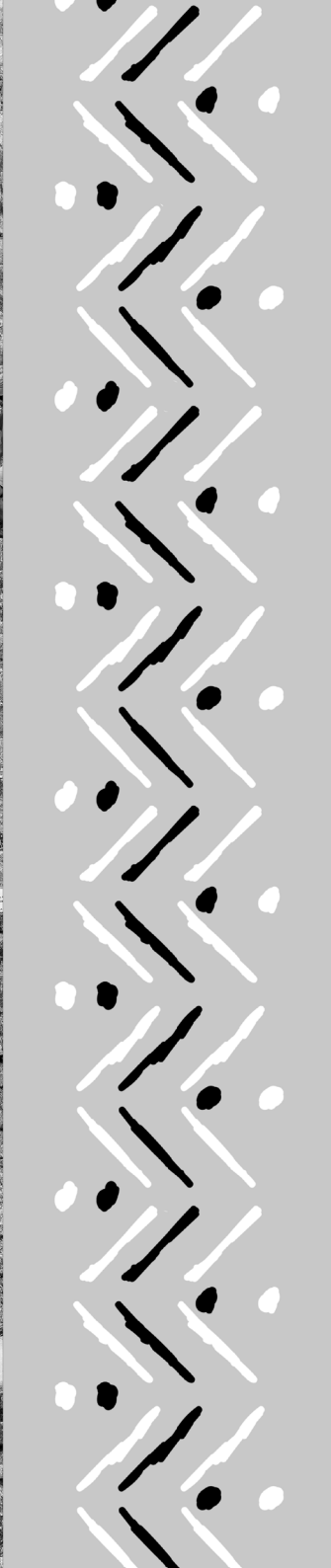
VENNESSON, Pascal. Estudios de caso y seguimiento de procesos: teorías y prácticas. En DELLA PORTA, Donatella y KEATING, Michael. Enfoques y metodologías en las Ciencias Sociales: Una perspectiva pluralista. Madrid: Ediciones AKAL, 2013, 237-54.

VILLALBA, Sara Mabel. La corrupción y el autoritarismo se contagian más rápido que la COVID-19. Análisis de la crisis sanitaria en Paraguay. En MARTÍ-PUIG, Salvador y ALCÁNTARA-SÁEZ, Manuel. Política y crisis en América Latina. Reacción e impacto frente a la COVID-19. Madrid: Marcial Pons, 2020.

VILLALBA, Sara Mabel. Crisis sanitaria, corrupción y alianzas controversiales. Análisis de gestión gubernamental en Paraguay. Revista Acción, 2020b, N° 407: 4-8.

YORE, Fátima Myriam. Presidencialismo y transición democrática. El caso paraguayo en los '90. Asunción: FLACSO. 329 p.

ZEVACO, Sarah. ¿Qué hacer en tiempos de COVID19? Un análisis crítico de las medidas económicas estatales en situación de emergencia. Informes Especiales, N° 32. Asunción: BASE-IS, 2020.



IMPACTO DE LAS POLÍTICAS DE DESCENTRALIZACIÓN PRODUCTIVA EN ARGENTINA. EL CASO DE LA PROMOCIÓN INDUSTRIAL EN LAS PROVINCIAS DE CATAMARCA, LA RIOJA, SAN JUAN Y SAN LUIS (2005-2017)

Luis E. Karamaneff¹

Resumen

El régimen de promoción industrial regional fue una política de descentralización productiva que otorgó subsidios a empresas para lograr la radicación de nuevos emprendimientos en provincias argentinas económicamente deprimidas. El objetivo de este artículo es responder en qué medida la finalización de este régimen afectó a las economías de las provincias beneficiadas. Con indicadores laborales construidos con datos de la Encuesta Permanente de Hogares (EPH) se aporta evidencia empírica que descarta que, como “fábricas con ruedas”, las empresas abandonaron las provincias una vez terminados los beneficios fiscales. Además, con un modelo de regresión se comprueba que hay más probabilidades de obtener un empleo industrial en una de las provincias que en el resto urbano de Argentina, incluso años después de haber finalizado la promoción industrial.

Palabras claves: Promoción industrial regional – Descentralización productiva – Desigualdad territorial - Economía política subnacional – Política subnacional comparada

Abstract

The regional industrial promotion was a policy of productive decentralization that granted subsidies to business to achieve the establishment of new companies in economically depressed Argentine provinces. The aim of this article is to answer to what extent the end of this policy affected the economies

1 Doctorando en la Escuela de Política y Gobierno, Universidad Nacional de San Martín. Becario del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET). Av. 25 de Mayo 1021. San Martín-Buenos Aires- Argentina. luiskaramaneff@gmail.com

** El autor agradece la inestimable colaboración y guía de Agustín Salvia y Mario Navarro. Las debilidades de este trabajo no les son atribuibles

of the benefited provinces. Using labor indicators constructed with data from the Encuesta Permanente de Hogares (EPH), empirical evidence is provided that rules out the possibility that, as “factories with wheels”, companies left the provinces once the tax benefits were over. In addition, a regression model shows that there is a greater probability of obtaining industrial employment in one of the provinces than in the rest of urban Argentina, even years after the end of industrial promotion.

Keywords: Regional industrial promotion - Productive decentralization - Territorial inequality - Subnational political economy - Subnational comparative politics

Introducción

En una región caracterizada por múltiples desigualdades, la Argentina es un país que se destaca por una en particular, tiene la mayor desigualdad entre provincias de los cinco países más grandes de América Latina. Tal es la diferencia que la provincia con el Producto Bruto más bajo del país, tiene un PIB per cápita casi 10 veces más pequeño que el de la más rica². El alto nivel de desigualdad económica de las provincias argentinas genera, entre otras cosas, migraciones internas, crecientes costos de aglomeración en los polos desarrollados y el desmejoramiento relativo de las regiones deprimidas. En este sentido, las provincias localizadas en la Pampa húmeda -Buenos Aires, Córdoba y Santa Fe-, concentran la mayor actividad económica del país y las del interior se constituyen en exportadoras de mano de obra hacia el área desarrollada.

Como resultado de diferentes acuerdos entre gobiernos provinciales y nacionales se concedieron, con distinto énfasis, incentivos arancelarios, financieros, tributarios y diversas formas de subvenciones tendientes a, por lo menos, aminorar los ostensibles desequilibrios territoriales. El alto costo de financiamiento, la imposibilidad de

² Datos de informe de Lucas Gonzalez y Romina Del Tredici para para el suplemento Cash, disponibles en: <https://www.pagina12.com.ar/191629-al-amigo-todo>

conseguir recursos a largo plazo y el fuerte componente espacial en el problema del empleo fundamentaban la intervención del Estado. La legislación de fomento a las radicaciones fabriles en el interior del país ocupó durante largos años un papel central en materia de políticas industriales lo que también se entiende como un reconocimiento tácito de la incapacidad de las “fuerzas de mercado” para garantizar un desarrollo regionalmente equilibrado. Esta política consistía -principalmente- en subsidios al capital, bajo el supuesto de que la radicación de nuevos emprendimientos productivos se lograría mediante el aumento de las tasas internas de retorno de los proyectos de inversión.

Los incentivos a la relocalización de la actividad económica suelen ser un elemento útil para compensar la concentración de la actividad económica y de la población, las cuales provocan importantes diseconomías de aglomeración. En la Argentina, la implementación de esta política se canalizó mediante un régimen de promoción industrial por el cual se brindaba asistencia a provincias económicamente deprimidas, con el propósito de mejorar el empleo, y acortar las tendencias a la concentración. A pesar de las sucesivas reglamentaciones y modificaciones³, el sistema general de incentivos fiscales se extendería desde principios de la década de los ochenta, hasta finales de 2012 en las provincias de La Rioja (Ley 22.021/79), San Luis, Catamarca (Ley 22.702/82) y San Juan (Ley 22.973/83). Entre los principales beneficios promocionales previstos en el régimen y sus modificatorias se encuentran: La deducción y/o exención del impuesto a las ganancias;

- *Exención del impuesto sobre el capital de las empresas y los bienes incorporados al patrimonio;*
- *Liberación (en escala decreciente) del impuesto al valor agregado (IVA) por las ventas al mercado interno;*
- *Liberación (en escala decreciente) del IVA para las empresas proveedoras de materias primas, insumos o bienes de uso a las empresas beneficiarias del régimen sobre las ventas que realicen a las mismas;*

3 El marco legal que sostenía el régimen de promoción industrial era el “Acta de Reparación Histórica”. Luego, mediante el Decreto 1125/96 se estableció que los beneficios para los proyectos de implementación diferida expirarían en 2005 pero un año más tarde, el decreto 69/97 amplió este límite de tiempo hasta finales de 2012.

Nuevas tensiones de las democracias en América Latina

- *Exención del pago de los derechos u otros impuestos a las importaciones para la compra de bienes de capital, herramientas y elementos componentes de dichos bienes;*
- *Posibilidad de deducir del monto imponible del impuesto a las ganancias o de diferir el pago de impuestos por parte de los inversionistas en empresas beneficiarias (este beneficio luego fue discontinuado).*

Un importante logro para las cuatro provincias beneficiadas fue la delegación, por parte del gobierno nacional, de la facultad de Autoridad de Aplicación de las normas promocionales. Esto facilitaba, a las inversiones que se radicaban en dichas jurisdicciones, sortear las demoras que llevaba la aprobación de cualquier proyecto de inversión tramitado en la Secretaría de Industria del Gobierno Nacional. Esta fue una característica única en la historia de la política industrial del país porque -por primera y última vez- los gobiernos provinciales, hasta un determinado monto de inversión, eran los responsables de otorgar los beneficios fiscales a las empresas. Esto ocurrió con La Rioja primero y rápidamente siguió con Catamarca, San Juan y San Luis.

En el contexto del régimen tributario de Argentina, donde el gobierno nacional concentra los mayores recursos impositivos y los beneficios promocionales consistían en desgravaciones de esos impuestos, la crítica frecuente a la delegación de la autoridad de aplicación era que los gobiernos provinciales actuaban como verdaderos *free riders*. Es decir, recibían el beneficio pleno de los incentivos a la inversión pero el costo se diseminaba sobre el resto de los gobiernos provinciales y el gobierno nacional. Esto se debía a que, dado el sistema de coparticipación vigente en el país, la provincia que actuaba como Autoridad de Aplicación otorgaba beneficios tributarios de impuestos federales, reduciendo la renta disponible para la Tesorería Nacional y las del resto de las provincias, mientras favorecía la localización de inversiones en su propio territorio.

Sin embargo, a pesar de contar con iguales atribuciones de aplicación y la posibilidad de otorgar los mismos beneficios, las cuatro provincias obtuvieron resultados diferentes en la implementación del régimen de promoción industrial. Desde la primera etapa de implementación se observa una diferencia notable en la cantidad de proyectos de radicación industrial que cada una de las provincias recibió. En promedio, en Catamarca, La Rioja y San Juan se presentaron

entre cien y trescientos proyectos mientras que en San Luis se presentaron más de mil proyectos de radicación industrial⁴. Esta diferencia tuvo su correlato en los mercados de trabajo locales donde San Luis cuadruplicó su tasa de empleo industrial mientras que las otras tres provincias alcanzaron resultados más modestos (ver cuadro I).

Entre 1983 y 1991, el PBG de la provincia de San Luis creció un 227%, a una tasa anual promedio cercana al 30% y hacia fines de la década del noventa seguía recibiendo –en promedio– el triple de inversión privada que las otras provincias promocionadas⁵. Esto aumentó tres veces su participación en la economía nacional y superó el promedio nacional de producto per cápita⁶. Como consecuencia de este formidable crecimiento, los indicadores demográficos también se modificaron y San Luis logró revertir su histórica tendencia de expulsión poblacional⁷. En este sentido, si bien la promoción industrial tuvo efectos importantes en todas las provincias, en San Luis los cambios fueron de tal magnitud que la provincia logró transformar su estructura productiva y, para el año 2000, el sector industrial producía más del 50 % de su PBG duplicando el promedio nacional y el de las otras provincias promocionadas.

4 Datos obtenidos del reporte del Ministerio del Interior de la Nación: “El costo fiscal de la promoción industrial”. Argentina, 1996.

5 Datos obtenidos de Panorama Económico Provincial, CEPAL, 2001. Disponible en www.eclac.cl/argentina

6 Los datos se obtienen de “Dinámica productiva provincial a fines de los años noventa” de Francisco Gatto y Oscar Cetrángolo. CEPAL, 2003.

7 Mientras la tasa de crecimiento nacional estaba en el orden del 14,7%, la provincia acumulaba un 27,8%.

Nuevas tensiones de las democracias en América Latina

Cuadro I: Empleo industrial y empleo de empresas promovidas durante la primera etapa del régimen de promoción industrial (1973-1993). En número de empleos.

	Empleo de la Industria				Empleo del sector comercio y servicios		
	1973	1993	Diferencia	Empleo generado por proyectos promovidos	1973	1993	Diferencia
<i>Catamarca</i>	1994	6525	4531	5430	8393	12478	4085
<i>La Rioja</i>	1750	6611	4861	6117	7043	25602	18559
<i>San Luis</i>	4661	22658	17997	22218	21047	17280	-3767
<i>San Juan</i>	8388	12727	4339	5448	11835	25259	13424
<i>Total Región</i>	16793	48521	31728	39213	48318	80619	32301
<i>Resto Urbano</i>	1525221	1007909	-517312		1845488	2456443	610955

Fuente: Impacto económico de los regímenes de promoción de las provincias de San Juan, La Rioja, San Luis y Catamarca. Consejo empresario mendocino, 1999

A la luz de estos resultados, numerosas investigaciones se llevaron a cabo indagando en los efectos generales⁸ de la promoción industrial y el del caso San Luis en particular⁹. Las discusiones teóricas giraban en torno al costo fiscal de la política, su impacto en las provincias no promocionadas y los efectos políticos que generaba en los gobiernos provinciales. Algunos autores (Schvarzer, 1987; Sawers y Massacane, 2001), señalaban que muchas de las empresas radicadas con la promoción industrial tuvieron el único propósito de recaudar el subsidio y que, como “fábricas con ruedas”, se reubicaban una vez que los beneficios terminaban. En este sentido, y para el caso de San Luis, Bianchi (2013) sostenía que “*menos del 10% de las industrias se quedaron en la provincia*” producto de la incapacidad del gobierno provincial para generar condiciones de competitividad.

8 Azpiazu, 1989; Cepal, 1989; Consejo empresario Mendocino, 1999; Gutman, G., Yoguel, G., Gatto, F., Quintar, A., & Bezchinsky, G. 1988; Borello, 1989; Sawers y Massacane, 2001; Schvarzer 1987.

9 Behrend, 2011, Bianchi, 2013; Guiñazu, 2003; Trocello, 2008

A partir de esto, y con el objetivo de aportar evidencia empírica a las discusiones mencionadas, este artículo busca responder ¿en qué medida la finalización de la promoción industrial afectó a los mercados de trabajo de las provincias beneficiadas por dicho régimen? ¿Cuáles son las probabilidades de obtener un empleo asalariado, en el sector industrial, después de finalizada la promoción industrial? Comparado con el resto urbano nacional ¿existen diferencias significativas en los mercados de trabajo de las provincias promocionadas? ¿Se comprueba un retiro de industrias de la magnitud planteada por estudios anteriores? Además de dar precisiones sobre los cambios ocurridos en materia laboral en las provincias argentinas, a partir de su análisis se contribuye a la discusión sobre el impacto de una de las principales políticas para reducir la desigualdad estructural -a nivel subnacional- en Argentina y en la región.

Promoción industrial. Antecedentes y oportunidad

Los intentos de promover el desarrollo industrial en todo el territorio nacional se pueden rastrear en la legislación argentina desde las primeras medidas de promoción regional en 1956¹⁰, cuando se buscaba descentralizar la actividad industrial y, para ello, se prohibía la instalación de nuevas actividades industriales en la Ciudad de Buenos Aires y se excluía de sus beneficios a las industrias que se radicaran en el Gran Buenos Aires. La norma disponía una serie de beneficios como aportes directos de capital bajo la forma de certificados de promoción industrial, participación del Estado en el capital de las empresas, créditos, desgravación del impuesto a las ganancias, a las ventas y al capital de las empresas, exención de impuestos a los inversores, y exención de derechos de importación de bienes de capital. Las desgravaciones y exenciones tenían un plazo máximo de diez años.

Los decretos reglamentarios de la ley establecían el alcance de los beneficios a otorgar graduándolos en función de la zonificación del

10 Para un recorrido exhaustivo de la historia de la Promoción Industrial en Argentina ver Schvarzer, J. (1987). Promoción industrial en Argentina. Características, evolución y resultados. CISEA, Buenos Aires.

Nuevas tensiones de las democracias en América Latina

país y de las prioridades establecidas. Los decretos regionales también establecían las industrias prioritarias a ser promovidas en cada región, apareciendo en el régimen de algunas regiones la posibilidad de acoger ciertas industrias que no hayan sido calificadas como prioritarias, en la medida que no constituyeran actividades así clasificadas en el régimen de otra región o no representaran una amenaza para ellas. Como señala Schvarzer (1987), son aspectos que revelan una preocupación por el efecto potencial de la promoción sobre otras regiones, que se fue perdiendo con la evolución futura de la administración de los sistemas de incentivos.

Sin embargo, fue recién en 1973 que -mediante el Decreto 893 del Gobierno Nacional- se establecería un régimen especial para Catamarca, La Rioja y San Luis bajo el nombre de “Acta de Reparación Histórica”¹¹. La misma aseguraba que debido a la desperejada forma en que se fue desarrollando el país, provincias como las que integraban el Acta fueron quedando relegadas de los circuitos productivos y económicos, por lo que la Nación asumía “el compromiso irrevocable de arbitrar las medidas necesarias para promover el crecimiento de las provincias de Catamarca, La Rioja y San Luis, como reparación histórica por su contribución a la formación de la Nación”. Este decreto constituiría el antecedente por el cual, en 1979, el gobierno militar otorgaría al gobierno de La Rioja, la posibilidad de autorizar directamente los proyectos de inversión que se radicaran en la provincia. En 1982, la Ley 22.702 extendió prácticamente los mismos beneficios promocionales a las empresas que se instalaran en Catamarca y San Luis, consolidando -en los hechos- la propuesta del Acta de Reparación Histórica de 1973. En noviembre de 1983, el régimen militar dictó la Ley 22.973, que extendía beneficios similares a San Juan.

11 El decreto fundamenta que “la Nación desea expresar su público reconocimiento hacia las Provincias de Catamarca, La Rioja y San Luis que, desde antes del nacimiento de la Patria, contribuyeron a crear las estructuras materiales y a forjar las voluntades que impulsarían las gestas libertadoras y la organización del país sobre las bases federales que constituyen hoy su organización política”. Por ello, “los ministerios, secretarías de Estado, organismos descentralizados, bancos oficiales, Empresas del Estado y de propiedad del Estado Nacional, adoptarán en sus respectivas áreas los procedimientos y medidas tendientes al otorgamiento de las condiciones más favorables en apoyo de las provincias mencionadas, dentro de los programas que establezca el Gobierno Central. Las normas de legislación general, reglamentos y actos administrativos que se requieran para cumplir lo dispuesto en este punto, serán dictadas por conducto de los ministerios correspondientes”.

De esta manera se conformaba el régimen especial de promoción que otorgaba, por única vez, a cuatro provincias la facultad de aprobar los proyectos de radicación mediante la delegación de la autoridad de aplicación. Además de la aprobación de los proyectos el ejercicio de la autoridad era también importante para controlar el cumplimiento del contrato promocional: las cláusulas de puesta en marcha, los convenios de inversión y la cantidad de empleos comprometidos. En cuanto a los beneficios promocionales, el sistema incluyó la desgravación del impuesto al valor agregado tanto a las ventas de la empresa promovida como a las compras de insumos, beneficio este último que no se contemplaba en las normas promocionales de otras provincias. Esta medida implicaba una significativa ventaja comparativa respecto al resto del país aunque también, para algunos expertos (Kosacoff, 2007), inducía a una desintegración del proceso productivo, fundamentalmente debido a la exención del IVA a la compra de insumos¹²

La dinámica del sector manufacturero en las cuatro provincias llevó a aumentar la participación relativa del “bloque” en el total del país del 1,2% al 5,7%¹³. De esta manera, la actividad fabril de las cuatro provincias cuadruplicó su incidencia en la del total nacional. Es decir, se producía un intenso proceso de relocalización de la actividad industrial en favor de las cuatro provincias, como consecuencia del sistema promocional. Sin embargo, a pesar de contar con iguales atribuciones de aplicación y la posibilidad de otorgar los mismos beneficios, las cuatro provincias obtuvieron resultados diferentes en la implementación del régimen de promoción industrial. En el período 1973–1993, en el que el valor de la producción manufacturera del país aumentó un 60%, San Luis aumentó el valor de su producción industrial casi 27 veces (2.577%), La Rioja y Catamarca 11 veces (988% y 1.012% respectivamente). Más modesta es la evolución en San Juan, donde el sector industrial de 1993 es dos veces el que existía en 1973 (aumentó un 126%). Dada esta diferencia notable, en el siguiente apartado se

12 Existe una dificultad para el análisis comparativo de este comportamiento dado que la industria del país se encontraba inmersa en un proceso de desarticulación de su sistema productivo, por lo que no sería un fenómeno exclusivo de las cuatro provincias.

13 Datos obtenidos del informe “Impacto económico de los regímenes de promoción de las provincias de San Juan, La Rioja, San Luis y Catamarca” del Consejo Empresario Mendocino

analizan las particularidades del caso San Luis.

El camino de San Luis

Si bien las cuatro provincias experimentaron cambios importantes derivados de la implementación del régimen de promoción industrial, la transformación de San Luis fue de tal magnitud que la provincia cambió en más de un aspecto. En primer lugar, cambió su estructura económica: en 1980, el sector industrial representaba el 21,8 por ciento del producto regional bruto de la provincia. En 1997, representaba el 57,76 por ciento. En segundo lugar, la promoción industrial daba al gobierno provincial el control de los recursos materiales y simbólicos que le permitirían ampliar su base de poder, ser reelegido por cinco mandatos consecutivos y proyectarse a nivel nacional (Behrend, 2011). En este punto, la literatura reduce la explicación de la diferencia de San Luis, con respecto a las otras tres provincias, a dos opciones: las condiciones derivadas de su emplazamiento geográfico y el entramado político institucional de la provincia.

Aquellos que sostienen el argumento geográfico (Bianchi, 2013) plantean que, si bien los incentivos promocionales tuvieron un rol primordial en la localización de la actividad industrial, el hecho de que la provincia haya recibido un mayor número de proyectos productivos -y la mayor parte de aquellos con orientación exportadora- estuvo determinado por su ubicación estratégica. Esto se debe a que San Luis se encuentra en el centro geográfico del Corredor Bioceánico que une el Puerto de Buenos Aires con el de Valparaíso (Chile) y, al mismo tiempo, presenta una mayor cercanía con los principales centros de consumo de mercado interno del país.

El argumento alternativo entiende que la fluidez en el vínculo entre las autoridades locales y el empresario que se radicó en la provincia fue la variable explicativa de la transformación productiva de San Luis. Esto se debería a que la industrialización desde arriba favoreció la articulación entre la élite gobernante local y el personal directivo de las empresas establecidas, los contratistas estatales y la

clase empresarial que surgió bajo el estímulo de la inversión pública y privada (Guiñazu,2003). A diferencia de las otras provincias, el gobierno puntano llevó a cabo una reorganización administrativa - que incluyó la creación de burocracia especializada - dedicada a agilizar los procedimientos y facilitar el acceso de los empresarios a las autoridades locales¹⁴.

Se entiende que ambos argumentos no logran explicar el éxito de San Luis en captar la mayoría de las inversiones porque dejan de lado a un actor clave del proceso: el empresariado. La decisión de trasladar activos y relocalizarse en otra provincia no es un acto reflejo ante un estímulo fiscal sino que requiere de una acción planificada. Si el criterio de la radicación era la cercanía de los centros de consumo, la explicación geográfica no contempla el motivo por el cual existiendo múltiples regímenes de promoción industrial en todo el país, incluso en zonas y provincias más cercanas a los mayores centros de consumo, el caso de San Luis haya resultado más exitoso en la captación de industrias. ¿Por qué no utilizar otros beneficios de promoción industrial y continuar donde estaban ubicados o relocalizarse en lugares más cercanos? Si la respuesta es que los beneficios eran mayores en las cuatro provincias promocionadas, se entiende que los costos de instalación, la formación de nuevos trabajadores y -fundamentalmente- los costos de fletes lo hubieran compensado.

Por su parte, la tesis de que el éxito fue la conformación de una coalición entre la élite gobernante local, el personal directivo de las empresas establecidas, los contratistas estatales y la clase empresarial tiene sentido para una etapa posterior cuando la radicación ya se había producido. Este planteo no explica porqué la mayoría de los inversores radican sus industrias en San Luis sino lo que sucede luego de haberse instalado. Dado que la construcción de esa coalición requiere primero la captación y radicación de las inversiones, este argumento podría explicar la sostenibilidad del modelo pero no su origen.

Dado que recibían el beneficio pleno de los incentivos a la

14 El ejemplo paradigmático fue el Ministerio de Industria -creado por la ley 4524/83- que desempeñó un papel clave en el fomento de la inversión industrial y la reorganización del personal de la Administración Pública con el decreto 1085/94 que, entre otras modificaciones, establecía el ingreso por concurso a la carrera administrativa.

inversión pero el costo se diseminaba sobre el resto del país, la promoción industrial abría una verdadera ventana de oportunidad para el desarrollo económico de las provincias beneficiadas, algo que el gobierno de San Luis aprovechó mediante la implementación de una estrategia diferente a la de las otras provincias: hacer un *bypass* sobre su propia burocracia. En un marco generalizado de debilidad institucional e inestabilidad de políticas (Levitsky y Murillo, 2009) que se acentuaba por la transición democrática, la estrategia de captación de empresas requería premura porque el tiempo de duración de la delegación de la autoridad de aplicación era incierto. En ese contexto, la provincia no contaba con una burocracia altamente calificada ¹⁵ ni con el nivel de enraizamiento suficiente con el sector privado para promover la llegada de empresas.

Ante esta situación, el gobierno decide tercerizar -de manera informal- la búsqueda de inversiones en operadores extra-burocráticos -por lo general, estudios jurídicos/contables tanto de San Luis como de otras provincias- que funcionaban como intermediarios con los empresarios. De esta manera, los operadores ofrecían, además de la gestión rápida de los decretos de radicación, los beneficios de una ubicación estratégica, la posibilidad de contratar trabajadores con menores niveles de sindicalización, el vínculo directo con las autoridades provinciales, la baja o nula imposición de tributos locales y la provisión de los servicios e infraestructura necesaria para la instalación de sus fábricas. Esto se hacía tanto para suplir la escasa capacidad técnica de la burocracia como para aprovechar el estrecho vínculo que -por las características de sus actividades- estos operadores mantenían con el empresariado. Operar por fuera de la burocracia también ofrecía otros incentivos como la venta de los decretos de radicación¹⁶, acelerar los tiempos de llegada de las industrias y no

15 Sobre la burocracia en San Luis, ver Samper, J. (2006). San Luis: Entre el atraso y el autoritarismo. Moscovich, L. (2016). El doble estatus de los cuerpos burocráticos subnacionales: el balance entre gestión pública y acumulación política.

16 Acusaciones que nunca fueron probadas en la corte, fueron presentadas contra las supuestas prácticas ilegales apoyadas por el gobierno provincial. Funcionarios y operadores del gobierno fueron acusados continuamente de venta de decretos, lo cual significaba solicitar dinero para la aprobación legal de proyectos industriales. En otras palabras, vender lo que no debía venderse y otorgar autorización legal a proyectos industriales sin la debida inspección (Guiñazu, 2003).

ampliar la planta administrativa del Estado en tiempos de restricción presupuestaria.

El fin de la promoción

En América Latina, durante la década de 1980 se producía -en simultáneo- una doble transición: de estados desarrollistas a neoliberales y de regímenes autoritarios a democráticos. Esta “transición dual” (Centeno, 1994) transformaba las instituciones, funciones y autoridades mediante el “retiro” de los estados nacionales y el ascenso de las instituciones de poder político subnacional o regional como responsables de las estrategias de desarrollo. En ese contexto, los gobiernos provinciales obtenían el rol de autoridad de aplicación de la promoción industrial proporcionándoles un mayor nivel de autonomía en la planificación económica y, por ende, más responsabilidad en el desarrollo de sus estructuras productivas.

De acuerdo a investigaciones realizadas sobre la promoción industrial en general (Schvarzer, 1987 y Sawers y Massacane, 2001) y del caso San Luis en particular (Bianchi, 2013) las bajas tasas de desempleo de las provincias promocionadas sólo podrían mantenerse durante el periodo de vigencia de promoción industrial y una vez finalizados los beneficios, alcanzarían el promedio nacional. Esto se debería a que no habría ninguna razón para que la instalación de empresas provoque un proceso de crecimiento autosostenido; ni la articulación productiva de las empresas con el medio si no hay motivos para que el excedente se invierta en el lugar. El periodismo había popularizado esa imagen con el nombre de “fábricas con ruedas”, para destacar la posibilidad de movimientos continuos de esos establecimientos hacia las zonas que resulten, sucesivamente, promocionadas.

En este sentido, para Schvarzer (1987), dado que casi la totalidad de las empresas radicadas era extra-provincial y que, por lo general, demandaban un grupo de gerentes normalmente atraídos desde otro lugar del país no sería posible conformar una “burguesía” provincial. De esta manera, el excedente generado por las empresas se desplazaría más fácilmente hacia otros lugares del país por lo que lo más probable

era que, terminada la promoción, las empresas instaladas en esas provincias se irían de la zona si no conseguían la extensión de los beneficios fiscales. Otra crítica frecuente a los sistemas de promoción regional (Consejo Empresario Mendocino, 1999) era que los incentivos utilizados estaban orientados preferentemente a la inversión de capital, más que a promover el empleo.

Sin embargo, se entiende que el supuesto de las “fábricas con ruedas” que abandonan las provincias cuando se terminan los beneficios fiscales no se produce. Esto se debe a que, si bien una parte considerable de las radicaciones se correspondieron con estrategias de fragmentación del proceso productivo de empresas que ya operaban a nivel nacional (Kosacoff, 2007) -lo que significaba una serie de traslados de industrias y procesos productivos preexistentes en otras provincias- no todos los empresarios estarían dispuestas a asumir los costos de un nuevo traslado. Esto, especialmente, cuando no existen nuevos regímenes o beneficios que aprovechar en otras provincias y los costos de radicar nuevamente una empresa implican desde la movilización física de la maquinaria y personal directivo hasta los costos asociados a infraestructura y formación de nuevos trabajadores.

Se plantea como hipótesis que los costos de un nuevo traslado reducían los incentivos para que el empresariado abandone las provincias una vez terminado el régimen de promoción industrial. La idea frecuente es que los empresarios hacen un cálculo simple para tomar sus decisiones: se produce en el lugar donde los costos son más bajos. Si esto fuera correcto los traslados interprovinciales serían mucho más frecuentes de lo que efectivamente suceden y se producirían ante eventuales reducciones de impuestos o bajas de salarios. Si el régimen de promoción tuvo resultados dispares en la radicación de empresas ¿por qué habría de tener efectos iguales cuando termina y producirse el mismo retiro en cada provincia? Existen diferencias institucionales, económicas y geográficas entre las diferentes unidades subnacionales que funcionan como catalizadores tanto de la radicación como de la permanencia de las diferentes industrias.

Estas consideraciones ponen en cuestión la idea de los beneficios fiscales como “fórmula mágica” que determina las decisiones de

radicación de los empresarios. Dada la magnitud del impacto de la promoción industrial en San Luis, producto de la tercerización de los servicios burocráticos y de los beneficios otorgados por el gobierno provincial¹⁷, se espera observar resultados más contundentes en esta provincia. Este supuesto se comprueba con una evaluación de la situación del mercado de trabajo una vez finalizado el régimen de promoción y su comparación con el resto urbano nacional.

Sin ruedas

Del análisis de datos se observa que mientras en Catamarca, La Rioja y San Juan se produjo un descenso del desempleo –en consonancia con el resto urbano- en San Luis se incrementó la tasa de desempleo en más de un punto porcentual. Con respecto a la tasa de ocupación, mientras en el resto urbano se mantuvo en un 48%, en las provincias promocionadas se produjeron movimientos dispares: en Catamarca hubo un incremento de la tasa de ocupación, en La Rioja y San Juan una leve disminución y en San Luis una caída pronunciada de casi 10 puntos porcentuales (ver cuadro II y cuadro III).

Cuadro II: Desocupados por aglomerado (2005-2011-2017). En porcentajes.

	Año	Gran Catamarca	La Rioja	San Luis - El Chorrillo	Gran San Juan	Resto Urbano
Desempleo sobre Población Económicamente Activa	2005	12,1%	8,5%	1,5%	12,3%	12,6%
	2011	10,6%	6,0%	2,2%	5,3%	7,4%
	2017	10,2%	4,5%	2,6%	5,2%	9,1%

Fuente: Elaboración propia, con base en datos de la EPH, INDEC (2005,2011 y 2017)

17 Sobre los beneficios otorgados y la estrategia del gobierno provincial ver Karamaneff y Salvia (2019)

Nuevas tensiones de las democracias en América Latina

Cuadro III: Condición de actividad por aglomerado (2005-2011-2017). En porcentajes.

	Año	Gran Catamarca	La Rioja	San Luis - El Chorrillo	Gran San Juan	Resto Urbano
Ocupados total población	2005	44,8%	49,0%	54,8%	46,0%	48,1%
	2011	44,9%	49,1%	47,2%	43,2%	51,1%
	2017	49,1%	47,1%	45,1%	43,5%	48,8%

Fuente: Elaboración propia, con base en datos de la EPH, INDEC (2005,2011 y 2017)

Hasta aquí, con un aumento del desempleo y una brusca caída del total de ocupados, los efectos negativos de la terminación de la promoción industrial parecían afectar, en particular, al mercado de trabajo de San Luis. Sin embargo, cuando se desagregan los datos de ocupación y se observan, específicamente, los datos de ocupación por rama, los efectos de la finalización de la promoción son diferentes. Basados en el supuesto de que la terminación de los beneficios fiscales afectaría negativamente el empleo industrial se observa que –excepto para el caso de San Juan– se produjo un aumento de la cantidad de asalariados de esta rama, una vez terminada la promoción industrial. Si se toma 2005 como año base podemos observar como las fluctuaciones de Catamarca y La Rioja siguieron la tendencia al alza del resto urbano con un incremento del 2% del empleo industrial. En la Provincia de San Juan, luego de finalizado el régimen de promoción, el empleo industrial se reduce alrededor de 10 puntos mientras que en San Luis se incrementa en más de 13 puntos (ver cuadro IV y cuadro V). Ante las investigaciones (Bianchi, 2013) que señalan que solo un 10% de las empresas radicadas con la promoción industrial habrían permanecido en San Luis, estos resultados son destacables porque muestran lo improbable de un abandono fabril de semejante magnitud.

Impacto de las políticas de descentralización productiva en Argentina

Cuadro IV: Cantidad de empleados asalariados industriales por aglomerado (2005-2017). En porcentajes.

Año	Gran Catamarca	La Rioja	San Luis - El Chorrillo	Gran San Juan	Resto Urbano
2005	8,8	10,8	14,8	12,3	14,8
2017	6,7	8,2	18,6	9,9	12,9

Fuente: Elaboración propia, con base en datos de la EPH, INDEC (2005,2011 y 2017)

Cuadro V: Asalariados industriales por aglomerado (2005-2017). En base 100.

Año	Gran Catamarca	La Rioja	San Luis - El Chorrillo	Gran San Juan	Resto Urbano
2005	100	100	100	100	100
2017	102,2	102,5	113,5	89,6	103,4
Diferencia	(+) 2,2	(+) 2,5	(+13,5)	(-10,4)	(+3,4)

Fuente: Elaboración propia, con base en datos de la EPH, INDEC (2005,2011 y 2017)

Por otra parte, cuando se analizan los datos de empleo asalariado industrial de calidad -aquel en relación de dependencia cuyo trabajador declara que se les realizan descuentos jubilatorios-, se observa que las provincias promocionadas tienen tasas de registración similares o superiores al resto urbano y que -además- en San Luis este indicador se incrementa casi 10 puntos entre 2005 y 2017, en Catamarca aumenta casi 8 puntos y en San Juan 4 puntos porcentuales (ver cuadro VI).

Nuevas tensiones de las democracias en América Latina

Cuadro VI: Asalariados industriales con descuento jubilatorio por aglomerado (2005-2017). En porcentajes.

Año	Gran Catamarca	La Rioja	San Luis-El Chorrillo	Gran San Juan	Resto Urbano
2005	69,5	87,1	76,9	65,8	60,6
2017	75,6	81,9	86,6	69,9	72,2

Fuente: Elaboración propia, con base en datos de la EPH, INDEC (2005,2011 y 2017)

Cuando se analiza el efecto que tuvo la finalización de la promoción industrial en la composición por tamaño del establecimiento se observa que en Catamarca, San Juan y San Luis hubo un incremento del empleo asalariado en las industrias de hasta 10 trabajadores, a diferencia de La Rioja y el resto urbano donde el incremento se produjo en establecimientos de más de 10 trabajadores (ver cuadro VII).

Cuadro VII: Asalariados industriales por tamaño de establecimiento y aglomerado (2005-2011-2017). En porcentaje.

Tamaño establecimiento	Año	Gran Catamarca	La Rioja	San Luis - El Chorrillo	Gran San Juan	Resto Urbano
Hasta 10 trabajadores	2005	62,4	79,6	78,4	85,1	76,7
	2011	68,6	61,1	82,3	83,6	73,3
	2017	74,4	73,5	85,8	92,9	68,3

Fuente: Elaboración propia, con base en datos de la EPH, INDEC (2005,2011 y 2017)

Si se toma 2005 como año base se observa como las fluctuaciones de Catamarca y La Rioja siguieron la tendencia del resto urbano con un incremento del 2% del empleo industrial mientras que en San Juan, el empleo industrial se redujo más de 10 puntos. Esto se explicaría porque, como señala Cao (2008), la promoción industrial, en San Juan, había servido para rejuvenecer a fracciones de las tradicionales economías regionales -la industria vitivinícola, en particular- y no había logrado transformar el aparato productivo local. De esta manera los indicadores quedan ligados a las contingencias y vaivenes propios

de esta actividad.¹⁸ Con respecto al empleo de calidad, en línea con lo que sucede en el resto urbano, en San Luis se incrementa casi 13% entre 2005 y 2017 mientras que aumenta un 8,8% en Catamarca y 6,2% en San Juan. En La Rioja es el único caso donde se produce una caída del empleo de calidad aunque sigue por encima del resto urbano.

En conclusión, de acuerdo a los indicadores laborales, no se cumple el supuesto de que la terminación de la promoción industrial afectaría negativamente el empleo industrial de las provincias beneficiadas. Las fluctuaciones de Catamarca y La Roja siguieron la tendencia del resto urbano con un incremento del 2% del empleo industrial mientras que, en San Juan, el empleo industrial se redujo más de 10 puntos. Cuando se comparan los indicadores del empleo de calidad, entre 2005 y 2017, los datos muestran un incremento de casi 13% en San Luis mientras que aumenta un 8,8% en Catamarca y 6,2% en San Juan. Si bien esto ocurre en línea con lo que sucede en el resto urbano, se destaca que las provincias promocionadas cuentan con niveles de empleo asalariado industrial de calidad superiores al resto urbano.

En el caso particular de San Luis, comparado con 2005 -cuando todavía se encontraban vigentes los beneficios del régimen- se produjo un aumento en la cantidad de asalariados industriales del orden del 13%. Una vez finalizados los beneficios fiscales, los datos señalan que -a pesar de la caída de la tasa de ocupación y un leve incremento del desempleo- en la provincia de San Luis se produjo un aumento del 13% en la cantidad de asalariados industriales. De esta manera, se descartan los supuestos de otras investigaciones (Schvarzer 1987, Sawers y Massacanne, 2001 y Bianchi, 2013) que aseguraban que -una vez finalizados los beneficios fiscales- las empresas radicadas por la promoción industrial abandonarían las provincias beneficiadas.

18 Disminución y reemplazo en el consumo, atraso cambiario, aumento de retenciones, apertura de importaciones e incremento en los costos son señalados como los causantes en la crisis del sector vitivinícola. Ver: <https://www.lanacion.com.ar/economia/campo/san-juan-destinan-720-millones-afrontar-crisis-nid2227559>, <https://www.iprofesional.com/notas/244313-La-crisis-del-vino-argentino-cerraron-120-bodegas-hay-varias-demate-cae-la-produccion-y-el-consumo>, <https://www.agrositio.com.ar/noticia/191983-industria-vitivinicola-en-crisis-entre-la-caida-del-consumo-mas-costos-y-reclamos>

¿Y después, qué?

En el apartado anterior se mostró que -a diferencia de lo que señalaba la literatura- la finalización de la promoción industrial no provocó un retiro masivo de fábricas cuando los beneficios fiscales finalizaron. Queda entonces por indagar en las consecuencias de la terminación en el mercado de trabajo y para eso se analizan las probabilidades de obtener un empleo asalariado, en el sector industrial, después de finalizado el régimen. Con este objetivo se ajusta un modelo de regresión donde se comparan las probabilidades de ser empleado asalariado industrial en las provincias promocionadas después de que finalicen los beneficios fiscales y su situación con respecto al resto urbano nacional en 2005.

En línea con la hipótesis y los indicadores del apartado anterior, el modelo de regresión aporta evidencia empírica de que en San Luis existe un 30% más de probabilidades de ser empleado asalariado industrial luego de haber finalizado la promoción industrial. En este sentido, a diferencia de San Luis, se observa que durante 2017 (cinco años después de haber finalizado el régimen de beneficios fiscales) en Catamarca, La Rioja, San Juan y el Resto urbano las probabilidades de obtener un empleo industrial son más bajas que en el resto urbano durante 2005. De esta manera, no solo se descartan los supuestos de otras investigaciones (Schvarzer 1987, Sawers y Massacanne, 2001 y Bianchi 2013) que aseguraban que -una vez finalizados los beneficios fiscales- las empresas radicadas por la promoción industrial abandonarían la provincia de San Luis sino que se destaca una situación de mejora relativa en materia de empleo industrial.

Cuadro VIII: Razones de probabilidad de ser empleado asalariado industrial

VARIABLES	B	Error estándar	Sig.	Exp(B)
Empleo asalariado industrial Resto Urbano en 2005 ©				1,00
San Luis en 2017	0,278	0,163	0,087	1,320
San Juan en 2017	-0,450	0,141	0,001	0,638
La Rioja en 2017	-0,658	0,219	0,003	0,518
Catamarca en 2017	-0,871	0,232	0,000	0,419

Impacto de las políticas de descentralización productiva en Argentina

Resto Urbano en 2017	-0,154	0,023	0,000	0,857
Constante	-1,756	0,017	0,000	0,173
© Atributo de comparación				

Fuente: Elaboración propia, con base en datos de la EPH, INDEC (2005,2011 y 2017)

En conclusión, los resultados del modelo pueden tomarse como un indicador de que los mecanismos promocionales permitieron no sólo la descentralización en la localización de las actividades productivas hacia espacios de menor desarrollo relativo sino que, una vez finalizados los beneficios, las empresas alcanzaron un nivel de competitividad que les permitió mantenerse en la provincia. Además de las ventajas que otorgaba una ubicación estratégica y los beneficios de un gobierno local que responde a sus intereses, los costos de traslado y radicación de fábricas que llevaban instaladas –como mínimo quince años- reducían los incentivos para que el empresariado abandonara la provincia una vez terminado el régimen de promoción industrial.

Consideraciones finales

El régimen de promoción industrial facilitó la instalación y reestructuración de muchas firmas que, de otra manera, no se hubiesen radicado en las provincias beneficiadas. Mientras que en el resto del país el valor de la producción manufacturera aumentaba un 60%, San Luis aumenta el valor de su producción industrial casi 27 veces (2.577%), La Rioja y Catamarca 11 veces (988% y 1.012% respectivamente) e incluso en San Juan, que tuvo una evolución más modesta, el sector industrial aumentó es dos veces el valor que tenía antes de la promoción industrial (aumentó un 126%). En el caso de San Luis, la transformación fue tan importante que la industria puntana presenta hoy un considerable grado de diversificación que comprende desde el procesamiento de productos agropecuarios hasta manufacturas industriales de mayor contenido tecnológico¹⁹. Dada la magnitud de la transformación

¹⁹ Los principales productos elaborados son: panificados, jarabe de glucosa, mayonesa,

productiva experimentada en la provincia, este artículo puso a prueba el argumento de investigaciones previas (Schvarzer 1987, Sawers y Massacanne, 2001 y Bianchi 2013) que señalaban que las empresas instaladas tenían como único propósito recaudar los beneficios fiscales y que, una vez que los subsidios finalizaran, estas ‘fábricas con ruedas’ se reubicarían.

Los resultados de la investigación muestran que se produjo un aumento de la cantidad de asalariados industriales una vez terminada la promoción industrial. En el caso particular de San Luis, comparado con 2005 -cuando todavía se encontraban vigentes los beneficios del régimen- se produjo un aumento en la cantidad de asalariados industriales del orden del 13%. Las fluctuaciones de Catamarca y La Rioja siguieron la tendencia del resto urbano con un incremento del 2% del empleo industrial mientras que en San Juan, el empleo industrial se redujo más de 10 puntos. Cuando se comparan los indicadores del empleo de calidad, entre 2005 y 2017, los datos muestran un incremento de casi 13% en San Luis mientras que aumenta un 8,8% en Catamarca y 6,2% en San Juan. Si bien esto ocurre en línea con lo que sucede en el resto urbano, se destaca que las provincias promocionadas cuentan con niveles de empleo asalariado industrial de calidad superiores al resto urbano.

Las pruebas obtenidas con el modelo de regresión muestran las mayores probabilidades de ser empleado asalariado industrial luego de haber finalizado la promoción industrial. De esta manera, cobra sentido la hipótesis de que, además de las ventajas que otorgaba una ubicación estratégica y los beneficios de un gobierno local que responde a sus intereses, los costos de traslado y radicación de fábricas que llevaban instaladas –como mínimo quince años- reducían los incentivos para que el empresariado abandonara la provincia de San Luis, una vez terminado el régimen de promoción industrial. Como se señaló previamente, esto puede tomarse como indicador de que los mecanismos promocionales permitieron no sólo la descentralización

mermeladas, heladeras, lavarropas, caños y compuestos de PVC, envases, láminas de poliestireno, dentífrico, pañales descartables, varillas de bombeo, caños de acero con costura, autopartes, pinturas e hilados y tejidos.

en la localización de las actividades productivas hacia espacios de menor desarrollo relativo sino que, una vez finalizados los beneficios, las empresas alcanzaron un nivel de competitividad que les permitió mantenerse en la provincia.

Las principales críticas sobre el régimen de promoción industrial apuntan a la escasa selección de actividades dentro de un modelo de industrialización coherente; sus elevados costos fiscales; la falta de evaluaciones 'ex post'; el carácter discriminatorio de los otorgamientos; y la baja probabilidad de supervivencia de las industrias cuando finalizan los beneficios. Si bien la capacidad del gobierno nacional para monitorear la implementación de la promoción industrial fue limitada y se detectó un gran número de irregularidades que incluyeron prácticas de evasión fiscal y denuncias de empresas fantasmas, el mercado de trabajo provincial no solo no muestra el nivel de abandono industrial que planteaban investigaciones preliminares sino, por el contrario, el mantenimiento del empleo industrial después de la terminación del régimen.

Las graves desigualdades provinciales que caracterizan a un país federal como la Argentina implican un desafío para el sostenimiento de un modelo de desarrollo coherente y sostenible en el tiempo. Los resultados señalan que políticas de descentralización productiva implementadas por gobiernos locales -bajo determinadas condiciones- pueden tener efectos positivos y sostenibles en regiones históricamente deprimidas. A partir de esto, se plantea la necesidad de continuar tanto con el análisis sobre los efectos de estas políticas a mediano y largo plazo como con el estudio comparado de las estrategias adoptadas por otras provincias. Investigaciones en esta línea permitirían una mayor comprensión sobre las dinámicas de desarrollo que tienen los diferentes estados subnacionales en países altamente desiguales.

Bibliografía

Azpiazu, D. (1989). *La Promoción de la Inversión Industrial en la Argentina: Efectos Sobre la Estructura Industrial*. B. Kosacoff and D. Azpiazu, *La Industria Argentina: Desarrollo y Cambios Estructurales*. Buenos Aires: Centro Editor de América Latina.

Nuevas tensiones de las democracias en América Latina

Azpiazu, D., & Schorr, M. (2011). La industria argentina en las últimas décadas: una mirada estructural a partir de los datos censales. *Realidad económica*. 259 (2011).

Bianchi, M. F. (2013). *The political economy of sub-national democracy: Fiscal rentierism and geography in Argentina* (Doctoral dissertation, Paris, Institut d'études politiques).

Behrend, J. (2011). The unevenness of democracy at the subnational level: Provincial closed games in Argentina. *Latin American Research Review*, 150-176.

Borello, J. A. (1989). Posibilidades y limitaciones de una vieja herramienta de desarrollo regional: el caso de la promoción industrial en la provincia de La Rioja; 1980-1987: informe final.

Cao, H. A. (2008). La administración pública argentina: nación, provincias y municipios.

Centeno, M. A. (1994). Between rocky democracies and hard markets: dilemmas of the double transition. *Annual Review of Sociology*, 20(1), 125-147.

Cetrángolo, O. & Gatto, F. (2003). *Dinámica productiva provincial a fines de los años noventa* (Vol. 14). United Nations Publications.

Coatz D., Díaz, F. G., Porta, F., & Schteingart, D. (2019). Incentivos y trayectorias de cambio estructural.

Gómez Lende, S., & Velázquez, G. (2003). Acontecer solidario y productividad espacial. *Boletín de Estudios Geográficos*, (98).

Gonzalez, L y Del Tredici R. (5 de Mayo de 2019) Al amigo, todo. Página 12. Recuperado de <https://www.pagina12.com.ar/191629-al-amigo-todo>

Guiñazú, M. C. (2003). *The subnational politics of structured adjustment in Argentina: the case of San Luis* (Doctoral dissertation, Massachusetts Institute of Technology).

Karamanef, L., & Salvia, A. (2019). ¿ Se van o se quedan? El fin de la promoción industrial y sus efectos en los mercados de trabajo provinciales. Los casos de Catamarca, La Rioja, San Juan y San Luis (2005-2017). *Estado Abierto. Revista sobre el Estado, la administración y las políticas públicas*, 3(3), 71-93.

Kosacoff, B. (2007). Hacia un nuevo modelo industrial. *Idas y vueltas del Desarrollo Argentino. Buenos Aires: Claves para todos. Colección dirigida por José Nun. Capital Intelectual.*

Levitsky, S., & Murillo, M. V. (2009). Variation in institutional strength.

Annual Review of Political Science, 12, 115-133.

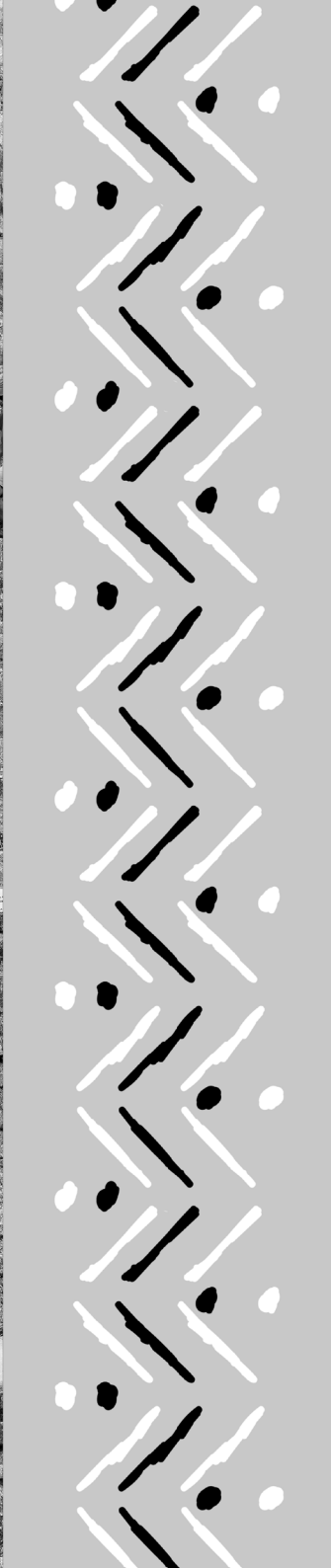
Mendocino, C. E. (1999). Impacto económico para la Argentina y Mendoza de los regímenes de promoción de las Provincias de San Juan, La Rioja, San Luis y Catamarca. *CEM. Mendoza*.

Ministerio del Interior. Secretaría de asistencia para la Reforma Económica Provincial. 1996. "Costo fiscal de la promoción industrial." Buenos Aires

Samper, J. (2006). *San Luis: Entre el atraso y el autoritarismo*. Editorial Dunker.

Sawers, L., & Massacane, R. (2001). Structural reform and industrial promotion in Argentina. *Journal of Latin American Studies*, 33(1), 101-132.

Schvarzer, J. (1987). *Promoción industrial en Argentina: características, evolución y resultados* (Vol. 90). Centro de Investigaciones Sociales sobre el Estado y la Administración.





**DALC
ALACIP**

Grupo de Investigación de Democratización
en América Latina en Perspectiva Comparada

SOBRE EL DALC-ALACIP

Grupo de Investigación: “Democratización en América Latina en Perspectiva Comparada” (DALC) de la Asociación Latinoamericana de Ciencia Política (ALACIP).
Creado el 25 de junio de 2012

COORDINADORES

*Liliana Rocío Duarte-Recalde | Universidad Católica Nuestra Señora de la Asunción
rociohk@yahoo.com*

*André Luiz Coelho | Universidade Federal do Estado de Rio de Janeiro (UNIRIO) |
andreluizrj@gmail.com*

TEMAS DE INTERÉS

Calidad de la democracia a nivel nacional y subnacional

Responsabilidad política, rendición de cuentas en la región

Democracias y la cuestión de la desigualdad social y económica

Experiencias de democracia directa

El clientelismo político y la construcción de la ciudadanía

Dinámicas de participación e inclusión democrática

Nuevas y viejas coaliciones políticas

La erosión de la democracia y el peligro del autoritarismo “electoral” o “competitivo”

Crisis políticas e inestabilidad de los gobiernos electos

Dimensiones geopolíticas de la democracia en Latinoamérica

Las experiencias autoritarias latinoamericanas, sus orígenes y consecuencias

Metodologías cualitativas y cuantitativas para estudiar las democracias