

# REFLEXION

P · O · L · I · T · I · C · A



REVISTA DEL INSTITUTO DE ESTUDIOS POLÍTICOS DE LA UNAB ISSN(E) 2590-8669 DOI <https://doi.org/10.29375/issn.0124-0781> AÑO 22 N°45 AGOSTO DE 2020 BUCARAMANGA (COLOMBIA)



El conocimiento  
es de todos

Colciencias

# REFLEXIÓN

P · O · L · I · T · I · C · A

## Revista Reflexión Política

ISSN (en línea) 2590-8669

Año 22 N° 45 – agosto de 2020. Bucaramanga – Colombia.

## NADIA PÉREZ GUEVARA

Editora

## COMITÉ EDITORIAL

MANUEL ALCÁNTARA SÁEZ - U. de Salamanca, España.

JERÓNIMO RÍOS SIERRA – U. Complutense de Madrid, España.

JOSÉ RICARDO PUYANA – U. Externado de Colombia.

FELIPE DE ALBA – U. Autónoma Metropolitana, México.

JUAN CARLOS ACEROS – U. Industrial de Santander, Colombia

## COMITÉ CIENTÍFICO

ADRIAN ALBALA - University of Brasilia.

MARISELA MONTENEGRO– U. Autónoma de Barcelona, España.

MARÍA MERCEDES GARCÍA MONTERO – U. de Salamanca, España.

MARIA ESTHER DEL CAMPO GARCIA – U. Complutense de Madrid, España.

RAÚL NIÑO BERNAL – Pontificia Universidad Javeriana, Colombia.

DORIS LAMUS CANAVATE – U. Autónoma de Bucaramanga, Colombia.

EDUARDO CARRILLO – U. Autónoma de Bucaramanga, Colombia.

CRISTIAN PLISCOFF VARAS – U. de Chile, Chile.

CARLOS EDUARDO MALDONADO – U. del Rosario

JOSE ANTONIO RIVAS LEONE – U. de los Andes, Venezuela.

## RAFAEL ARDILA DUARTE

Presidente Junta Directiva UNAB

## JUAN CAMILO MONTOYA BOZZI

Rector

## EULALIA GARCÍA BELTRÁN

Vicerrectora Académica

## JAVIER RICARDO VÁSQUEZ HERRERA

Vicerrector Administrativo

## LILIA AIDEÉ VELASCO ABRIL

Decano Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas

## MARÍA EUGENIA BONILLA OVALLOS

Directora Instituto de Estudios Políticos

## EDICIÓN – DIRECCIÓN

IEP – UNAB

## CORRECCIÓN DE ESTILO

Biteca SAS.

## DISEÑO Y DIAGRAMACIÓN

Biteca SAS.

## EDICIÓN Y PRODUCCIÓN

Publicaciones UNAB

## DISTRIBUCIÓN

INSTITUTO DE ESTUDIOS POLÍTICOS IEP - UNAB

Las opiniones contenidas en los artículos de la revista, no vinculan a la institución, sino que son de exclusiva responsabilidad de los autores, dentro de los principios democráticos de la cátedra libre y la libertad de expresión consagrados en el artículo 3° del Estatuto General de la Corporación Universidad Autónoma de Bucaramanga.



INSTITUTO DE  
ESTUDIOS  
POLÍTICOS

Avenida 42 N°. 48 – 11. Edificio de la Biblioteca - 5° Piso

Teléfonos: (7) 6436111 ext. 497 y 293

Bucaramanga, Colombia.

Página web: [www.unab.edu.co/reflexionpolitica](http://www.unab.edu.co/reflexionpolitica)

E-mail: [reflepol@unab.edu.co](mailto:reflepol@unab.edu.co)

# REFLEXIÓN

P · O · L · I · T · I · C · A

Año 22 N° 45. Bucaramanga, Colombia, agosto de 2020  
ISSN (en línea) 2590-8669

**INSTITUTO DE ESTUDIOS POLÍTICOS**  
**FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y POLÍTICAS**  
**UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE BUCARAMANGA**

- Indizada en la base de datos Fuente Académica Premier, EBSCO Publishing.
- Registrada en el Sistema Regional de Información en Línea para Revistas Científicas de América Latina, el Caribe, España y Portugal (LATINDEX).
- Indizada en la Red de Revistas Científicas de América Latina y el Caribe, España y Portugal (Red ALyC).
- Base de datos bibliográfica de Citas Latinoamericanas en Ciencias Sociales y Humanidades (CLASE), de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM).

**Portal web:** <https://revistas.unab.edu.co/index.php/reflexion/index>

**Correo electrónico:** [reflepol@unab.edu.co](mailto:reflepol@unab.edu.co)

**Dirección:** Avenida 42 N° 48 - 11 Edificio Biblioteca 5° piso.

**Teléfonos:** (7) 6436111 Extensiones 497 y 293.

Bucaramanga, Colombia.

**6 PRESENTACIÓN**

Nadia Pérez Guevara

**DOSSIER: PROCESOS POLÍTICOS EN AMÉRICA LATINA. CUATRO AÑOS DE DEMOCRACIAS CONVULSAS**

**9 La política en América Latina ante la “nueva normalidad”**

Manuel Alcántara Sáez (Universidad Pontificia Bolivariana)

**16 Argentina: de la breve experiencia de centroderecha al regreso del Peronismo**

Nicolás Liendo y Camilo González (Universidad Sergio Arboleda)

**30 Bolivia: Apuntes para comprender la caída del gobierno del MAS más allá de la polarización**

Rocío Estremadoiro Rioja (Universidad Mayor de San Simón)

**44 ¿Cambios de rumbo? El gobierno Bolsonaro y la realidad política de Brasil**

Michelle Fernandez (Universidad de Brasilia), Humberto Dantas (Centro de Liderança Pública) y Graziella Testa (Fundação Getúlio Vargas)

**54 Dilemas da democracia brasileira: república em Estado de Exceção permanente**

Felipe Alves da Silva (Universidade de São Paulo)

**70 Gobernabilidad en tiempos de crisis: la relación entre el Ejecutivo y el Legislativo en la gestión del presidente Nayib Bukele en el Salvador**

Mónica Tobar (Fusades)

**80 México 2020, una democracia débil y asediada**

Juan Mario Solís Delgadillo (Universidad Autónoma de San Luis Potosí) y Fernando Barrientos del Monte (Universidad de Guanajuato)



- 103**    **Confianza en el Instituto Nacional Electoral mexicano: una perspectiva comparada**  
Germán Pérez-Verduzco (Universidad de Colima)
- 116**    **Paraguay: el arraigo político y económico de la derecha**  
Sarah Patricia Cerna Villagra (El Colegio de México) y Rodrigo Manuel Ibarrola  
(Universidad Nacional de Asunción)
- 132**    **RESEÑA** \_\_\_\_\_  
**Policy problems and policy design**  
Juan Camilo Rave Restrepo (FLACSO – Ecuador)
- 135**    **OBRA GRÁFICA** \_\_\_\_\_  
**Alas sobre Santander. Fotografías**  
César Mauricio Olaya Corzo Comunicador Social – Periodista UNAB



# Presentación

El número 45 de la revista Reflexión Política está dedicado al análisis de los procesos políticos contemporáneos en América Latina a partir del estudio de caso en los sistemas políticos nacionales de Argentina, Brasil, Bolivia, El Salvador, México y Paraguay. En él encontrarán análisis sobre el funcionamiento de las democracias, la labor presidencial, las relaciones ejecutivo legislativo y otras instituciones políticas, en un contexto marcado por la inestabilidad política, la crisis económica y la crisis sanitaria de la COVID 19.

Particularmente y a propósito de la pandemia, el catedrático Manuel Alcántara abre el dossier con el artículo La Política en América Latina en la nueva normalidad, en el que reflexiona sobre seis aspectos para entender la situación y los retos de las democracias y de la política en la región: la importancia del Estado, la legitimidad democrática y la autoridad, el liderazgo, la nación revalorizada a partir de la retórica patriótica y una ciudadanía cada vez más desconfiada e individualista.

En los análisis de casos nacionales, Nicolás Liendo y Camilo González analizan los factores que permitieron el regreso del peronismo al poder en la Argentina, destacando el mal desempeño de la economía del gobierno anterior, aspecto que se convierte hoy en uno de los principales retos del presidente Alberto Fernández. Sobre Bolivia Rocío Estremadoiro hace un análisis de la inestabilidad democrática en ese país y algunos de los elementos que permiten comprender la caída del gobierno de Evo Morales. Entre otros, identifica la pérdida de hegemonía por parte del partido MAS, el modelo extractivista de la economía, la alianza con sectores conservadores y por tanto, la persistencia de ideas y principios conservadores, así como también el liderazgo caudillista de corte autoritario como los principales. La autora cierra el análisis con una reflexión sobre el gobierno transitorio de Bolivia que no escapa del fantasma del autoritarismo.

Michele Fernandez, Humberto Dantas y Graziella Testa, analizan el gobierno de Jair Bolsonaro a partir de la conformación y los conflictos políticos dentro de la organización de su gobierno y de sus relaciones -también conflictivas- con el poder legislativo, concluyen que Brasil se encuentra en una crisis de liderazgo que afecta la producción de políticas públicas, en donde se destaca la crisis económica y el mal manejo de la crisis sanitaria por la COVID – 19. Sobre Brasil, el artículo de Felipe Alves da Silva, a partir de un análisis teórico-constitucional, aborda de manera crítica el proceso de re-democratización del país, resaltando que el Estado de Excepción ha sido en el mecanismo más utilizado por el ejecutivo para hacer frente a las crisis, lo que a la vez ha minado los derechos políticos de los ciudadanos, manteniendo las estructuras autoritarias del pasado, escenario preciso para un político del talante de Jair Bolsonaro.

El Salvador es analizado por Mónica Tobar quien aborda la relación entre los poderes ejecutivo y legislativo planteada por el gobierno de Nayib Bukele, conocido por su estilo particular de liderazgo y por romper con casi 30 años de alternancia política entre el partido de derecha ARENA y el de izquierda FMLN. Explica la autora que la crisis económica salvadoreña y la dificultad de conseguir mayorías en el legislativo ha generado un clima de ingobernabilidad en el país centroamericano, que, aunado al tipo de liderazgo ejercido por el presidente, dificulta aún más el desempeño institucional y de la democracia salvadoreña y que hoy con la crisis generada por la COVID 19, ha hecho que el presidente Bukele ratifique su talante autoritario.

Dos artículos analizan el caso mexicano; el primero se centra en el gobierno del presidente López Obrador en un contexto de crisis democrática que aqueja al país. Allí Juan

Mario Solís y Fernando Barrientos, identifican varios elementos o peligros que permiten explicar la debilidad de la democracia en México: la débil representación, la corrupción, la ineficiencia gubernamental, el crimen organizado y los deslizamientos autoritarios del gobierno. Todos estos problemas se reflejan en la ambigua relación de los ciudadanos mexicanos con su democracia y en la ineffectividad de las reformas institucionales, en donde la llegada de un presidente como López Obrador no ha significado un cambio sustancial para la democracia mexicana. En consonancia, Germán Pérez Verduzco analiza disminución de la confianza ciudadana en el Instituto Nacional Electoral como autoridad electoral en México, en comparación con la confianza en las instituciones políticas en América Latina.

El número cierra con el análisis realizado por Sarah Cerna y Rodrigo Manuel Ibarrola sobre el caso paraguayo que, a diferencia de los otros casos latinoamericanos, presenta una continuidad en el poder de la derecha, representada por el presidente Mario Abdo Benítez del Partido Colorado. En su artículo Los autores analizan la

distribución del poder en el legislativo también acomodada en la derecha del espectro político y cómo de forma coherente a su ideología, se han tomado medidas de corte económico y fiscal y se han defendido iniciativas relacionadas con la exaltación de las fuerzas militares, la dictadura de Stroessner o de los valores tradicionales representados en la “familia tradicional”.

Queremos agradecer a las y los autores que atendieron a la convocatoria para este dossier y posibilitaron que este número se publicara con los estándares de análisis y calidad requeridos. Extendemos el agradecimiento a quienes fueron pares académicos en la evaluación de los artículos presentados, su trabajo posibilita el diálogo y retroalimentación lo que fortalecer nuestra revista y la disciplina.

**Nadia Pérez Guevara**

Editora



---

**HORNERO PATIAMARILLO**

*Furnarius leucopus*.

Especie propia de zonas bajas y húmedas.

# La política en América Latina ante la “nueva normalidad”<sup>1</sup>

## *Latin american politics facing the “new normality”*

**Manuel Alcántara Sáez** 

Universidad Pontificia Bolivariana<sup>2</sup>

[malcanta@usal.es](mailto:malcanta@usal.es)

**Artículo:** Recibido el 10 de junio de 2020 y aprobado el 26 de junio de 2020.

### **Cómo citar este artículo:**

Alcántara Sáez, M. (2020). La política en América Latina ante la “nueva normalidad”. *Reflexión Política* 22(45), pp. 9-15.  
doi: <https://doi.org/10.29375/01240781.3937>

### **Introducción**

La política en América Latina cuenta con rasgos muy heterogéneos asentados en las últimas décadas que han contribuido a definir con bastante nitidez sus principales líneas maestras fijadas de manera dinámica. El resultado son países con profundas diferencias, por ejemplo, en lo atinente al grado de calidad de sus democracias. Sin embargo, a mediados de 2020 se da un contexto inmediato de gran homogeneidad influido por la pandemia de la COVID-19 que está dando paso a un escenario denominado de nueva normalidad que, a su vez, se superpone a otro de mayor poso configurado paulatinamente a lo largo del último cuarto de siglo definido por la era exponencial<sup>3</sup>. El presente texto<sup>4</sup>, que en su segunda parte aborda seis aspectos que van a tener una relevancia notable en los tiempos venideros, es de carácter especulativo, y su finalidad principal estriba en abrir debates que son necesarios en el ámbito público y que no debieran quedar reclusos en la arena académica. Algunos de los puntos abordados requieren una validación empírica tanto de su contenido como de su impacto.

### **1. Los legados del pasado reciente**

Durante el segundo semestre de 2019, la vida política latinoamericana confirmaba la inercia que había venido configurándose en la región a lo largo de las tres décadas anteriores, integradas las peculiaridades de la coyuntura del momento. Las elecciones servían para brindar la alternancia en el gobierno (Argentina y Uruguay), pero también para mostrar que a veces el conflicto no se canaliza a través de ellas, ya que son manipuladas, de manera que terminan formando parte de él, llegando incluso a incrementar

<sup>1</sup>Este artículo se encuentra en el portal Política Exterior N° 196 de julio-agosto de 2020. *Reflexión Política* agradece al profesor Alcántara permitimos publicar este artículo en nuestra edición N°45.

<sup>2</sup>Profesor visitante.

<sup>3</sup>Este término lo aplica Oszlak (2020) para analizar el impacto sobre el estado de las nuevas tecnologías de la información y de la comunicación que crecen a una velocidad mucho más rápida que la capacidad del ser humano de adaptarse a ese crecimiento.

<sup>4</sup>Una versión inicial en la que se esbozaron algunos de los puntos aquí tratados puede encontrarse en <https://www.politicaexterior.com/puntos-para-una-agenda-politica-en-america-latina/> (03.06.20)



la polarización (Bolivia). En la economía, los datos no habían resultado satisfactorios con un crecimiento anual del 0,2%, aunque se vaticinaba que en 2020 sería del 1,8%. En el día a día, estallidos sociales de diferente naturaleza estaban presente en una parte notable de las ciudades de la región. Las ciudades de San Juan de Puerto Rico, Santiago de Chile, Bogotá, Lima, Quito y La Paz eran testigos de movilizaciones que ponían de relieve un profundo malestar ciudadano. El hilo conductor no era único, pero recogía la crispación existente contra el poder por la arrogancia en su conducción, la corrupción generalizada, las promesas incumplidas y la incertidumbre ante un futuro problemático.

Lo anterior acontecía en un medio dominado por el mantenimiento de pautas históricas de profunda desigualdad, precariedad e inseguridad, en los que las narrativas, no necesariamente políticas, dibujaban un panorama de polarización extrema. Del lado institucional, el panorama se delineaba sobre pautas asentadas con cierto arraigo histórico: el presidencialismo, la regularidad de los procesos electorales, la tibieza en los procesos descentralizadores, el sempiterno y omnipresente papel de la corporación militar, ahora menos expuesta en público, la presencia de partidos políticos de naturaleza muy diferente, y la inevitable referencia a la presencia de Estados Unidos que paulatinamente desde el inicio del nuevo siglo, y al menos en el ámbito de la economía, venía siendo disputada por el creciente activismo de China. Paralelamente, la región se encontraba cerrando un periodo de agotamiento de la marea integracionista que había vivido en el último cuarto de siglo con el finiquito de Unasur, la grave crisis de Mercosur, el anquilosamiento de CELAC y la tibieza de la Alianza del Pacífico.

Al finalizar el 2019, los países latinoamericanos, sin obviar las enormes diferencias que ameritan análisis individuales, como ya he defendido en un texto reciente donde se recogen análisis de las elecciones habidas entre 2017 y 2019, vivían en un escenario de democracia fatigada. Este se proyectaba en el ya citado malestar imperante en unas sociedades líquidas, según la concepción de Bauman (2002), donde el imperio cultural del neoliberalismo

había exacerbado el individualismo y el egotismo. La gente, desafecta con lo público, incrementaba sus niveles de desconfianza en las instituciones y subrayaba su insatisfacción con el funcionamiento de la democracia. Las formas tradicionales de acción colectiva y las lógicas de solidaridad se encontraban profundamente debilitadas y solo había expresiones consistentes mediante la ocupación de las calles que daban un alto sentido de pertenencia a las multitudes congregadas.

A su vez, la democracia estaba fatigada por el quebranto de la función tradicional de partidos políticos que soportaban un severo desgaste a la hora de articular identidades, ya que cada vez era menor la identificación de la gente con ellos, como de mantener la estabilidad en los lazos de pertenencia de la militancia, o de apego de sus simpatizantes. Por otra parte, los partidos, que siguieron teniendo una vívida presencia en el panorama político como lo evidencia el hecho de que las presidencias estuvieran ocupadas por personas con adscripción -y pasado- partidista, fueron capturados en sistemas presidencialistas, por individuos con aspiraciones personalistas. Además, los sistemas de partidos mostraban de una elección a la siguiente que su número crecía, así como su volatilidad electoral. Este escenario suponía una manifiesta banalización de la democracia en los términos expresados por Mair (2015).

Un último elemento de estas democracias fatigadas lo constituían los estados con capacidades mínimas en sociedades con altos índices de informalidad. Tras dos largas décadas de recetas neoliberales, el achicamiento estatal había llegado a un nivel en el que su posibilidad de intervención mediante políticas públicas era extremadamente menguada. A ello se añadían dos factores que terminaron siendo rasgos característicos de la política latinoamericana: la incapacidad para establecer una función pública meritocrática, profesional e independiente del poder político, por lo que las pautas de reclutamiento eran claramente discrecionales e inciertas, y la negligencia a la hora de llevar a cabo una política fiscal mínimamente progresiva, permaneciendo la presión fiscal en valores promedio inferiores a diez puntos porcentuales de la media de la de los países de la OCDE.



Este panorama se ha visto trastocado radicalmente al final del primer semestre de 2020, a causa de la pandemia de la COVID-19. Si bien esta ha impactado a América latina con cierto desfase con respecto a Europa, el furor de su presencia ha sido sobresaliente, teniendo un alcance en términos nacionales también muy diferente. Mientras que Costa Rica, Paraguay y Uruguay han sufrido un nivel de infección y de fallecimientos muy limitado, Brasil ocupa el segundo lugar en el mundo por afectados y por muertes. Perú, Ecuador, Chile y México tienen también altas tasas en relación con el número de sus habitantes. En cuanto a Nicaragua y Venezuela, se ignora realmente el nivel de la extensión e impacto del virus.

## 2. Seis aspectos clave

Sin embargo, y sin dejar de reconocer la importancia de la reflexión sobre la tragedia humana que supone la pandemia, el objeto de esta nota trasciende esta última para centrarse en sus efectos desde una perspectiva estrictamente política. Aunque tampoco sea su objetivo, no hay que dejar de lado dos cuestiones primordiales como son la severa crisis económica, que ya afecta profundamente a los países latinoamericanos, y cuya salida es muy incierta, y el impacto a nivel individual de la experiencia personal vivida durante ya una decena de semanas de confinamiento, congelamiento de las relaciones sociales, incremento de la marginalidad y de la precarización e incertidumbre generalizada. Los datos del incremento del número de suicidios y del aumento de las enfermedades mentales dibujan un panorama social y de sanidad pública preocupante. Aislar lo político de este escenario es un ejercicio banal, pero intelectualmente el mismo puede ejecutarse con la convicción de tratarse de un mero proceso retórico que, no obstante, puede dar luces para la discusión teórica y, quizá, normativa en lo atinente a la, probable, “nueva normalidad”.

Dentro del amplio temario que abarca la Ciencia Política y que, en torno al poder, viene referido a ámbitos perfectamente entrelazados como las instituciones, los procesos, los actores y el comportamiento, quiero abordar media docena de asuntos concernientes al ámbito latinoamericano que considero clave para avanzar en la discusión. Constituyen una agenda intelectual de indudable urgencia para su consideración en un momento

en el que la globalización alcanzada a lo largo de las últimas tres décadas se ha evidenciado con la expansión a una velocidad vertiginosa, afectando potencialmente a más de la mitad de la humanidad en un tiempo inverosímil. Se trata de la autoridad, el estado, la nación, el liderazgo, la virtualidad institucionalizada y la ciudadanía líquida

### ***La autoridad, de su ejercicio, riesgos y limitaciones***

Uno de los asuntos que han sido considerados por doquier, estriba en el papel de la autoridad, en el necesario acatamiento de sus decisiones en un ámbito excepcional como el presente, y en el ejercicio de los mecanismos de control de esta. La pulsión hacia el autoritarismo por mor de satisfacer a veces ambiciones personales bajo el señuelo de querer obtener resultados positivos, la pérdida de credibilidad de los decisores y el papel desempeñado por los técnicos, han socavado las bases de la siempre frágil legitimidad. Ello contribuye a incrementar el escenario de fatiga descrito anteriormente.

La legitimidad democrática inyecta al ejercicio de la autoridad dosis de aceptabilidad por parte de la ciudadanía. El respeto a los mecanismos constitucionales, la validación de las instancias de poder de manera periódica mediante procesos electorales libres, iguales, competitivos y periódicos, ha venido configurando en la región pautas rutinarias de un comportamiento que ha generado hábitos por los que la vuelta atrás parecía que se hacía cada vez más costosa. La propia rutina de las elecciones, dando la posibilidad de la llegada de la oposición al poder, es un mecanismo de consolidación de ese estado de cosas. Por el contrario, en los casos con vocación hegemónica en los que el poder se perpetúa arrinconando o, en el peor de los casos, aniquilando a la oposición, la autoridad queda deslegitimada. De manera similar, escenarios de deslegitimación se dan en los casos de radical conflicto entre los poderes del Estado. Paralelamente, el incumplimiento de las promesas electorales o la pertinaz ineficiencia a la hora de solucionar problemas que la gente valora como de primera necesidad, se constituyen en elementos tributarios de la desafección, antesala de las crisis políticas más serias que pueden tener lugar.

La pandemia ha exacerbado tres aspectos de la autoridad en América Latina. No se trata

de asuntos nuevos, pero su legado debe tenerse en consideración. Se trata, en primer lugar, de la percepción por parte de una gran mayoría de que la autoridad ha actuado sin eficacia por su improvisación, falta de experiencia o de conocimiento, y por el mantenimiento de patrones de amiguismo rozando la corrupción. En segundo lugar, por la equívoca comunicación de las decisiones tomadas, con ausencia, en muchas ocasiones, de un lenguaje claro y de una estrategia comunicacional pedagógica. Finalmente, por la deriva hacia actitudes autoritarias en las que las decisiones se imponían "porque sí", ausente todo tipo de deliberación o de consenso.

### ***El estado ha vuelto***

Sin dejar de estar presente una forma vicaria del estado-red, según el término acuñado por Castells (1998), el estado en América Latina, en un escenario previo de histórica debilidad incrementada por la ola neoliberal, ha recompuesto urgentemente viejas funciones. Algunas derivadas de quehaceres tradicionales como el control del territorio, tanto en lo relativo a las fronteras como en el ámbito interno en lo referido a la limitación de la movilidad de las personas. La dimensión de la seguridad se ha adueñado de la gestión de la crisis y de las fuerzas armadas, así como las diferentes policías, han adquirido inmediatamente un protagonismo enorme que puede llegar a hipotecar el futuro. Del mismo modo, han cobrado vigencia otras vinculadas con viejas y fundamentales políticas públicas como la de salud. Impedir que no se produjera el colapso sanitario fue la primera de ellas. En seguida ha ganado espacio alguna nueva como la propuesta del ingreso básico universal. Sin embargo, la crónica fragilidad presupuestaria de ese estado ha abierto una discusión inaplazable vinculada con su financiación.

En muchos países en los que siempre ha estado presente algún tipo de tensión territorial, se han dado diferencias entre el poder central y los de los grandes municipios, estados, provincias y departamentos. En algunos casos, esto venía derivado de confrontaciones de origen estrictamente político al tratarse de entidades gobernadas por partidos opositores. La necesidad de algunos mandatarios regionales de crear un contrapeso a la fuerza política del presidente tiene mucho que ver con la búsqueda de mejorar sus opciones electorales próximas, así como la de los partidos políticos donde

militan. La pugna entre el presidente colombiano y la alcaldesa de Bogotá es un ejemplo de ello, así como el enfrentamiento entre el presidente mexicano y el gobernador de Jalisco, o la actitud del presidente salvadoreño sin apoyo en el Legislativo de su país, pero pendiente de elecciones legislativas dentro de nueve meses. El viernes 29 de mayo, siete gobernadores mexicanos acordaron aplicar su propia estrategia para salir de la emergencia sanitaria, al margen de las medidas ordenadas por el gobierno federal.

No obstante, en otros casos el peso de la delincuencia organizada en la gestión de la economía local ha sido el elemento decisivo del pulso. A ello debe sumarse la incapacidad del estado a la hora del control de ciertos territorios dominados por variopintos actores informales. Ello explica las razones de que cierto tipo de violencia, como la ejercida contra líderes sociales en Colombia, no se haya reducido durante el confinamiento como sí ha ocurrido con el crimen común.

### ***La nación revalorizada***

La débil configuración de esas comunidades imaginadas que son las naciones, y que había sido cuestionada en los últimos tiempos por razones identitarias basadas en lo étnico, fundamentalmente, pero también en lo religioso y en el género, cobró de pronto un insólito vigor. Arropados en la bandera nacional, se trataba de cerrar filas frente a un desconocido enemigo que venía de afuera. La retórica patriótica llenó las locuciones públicas con palabras como "defensa" y "solidaridad nacional", o con programas basados en las proclamas de "juntos saldremos" y de "salimos más fuertes". Del mismo modo, y en conjunción con el punto anterior, la lógica de la centralización se impuso bajo la idea de una sola nación.

Es interesante resaltar en qué medida el tamaño poblacional tuvo una relevancia notable en este asunto. El Departamento de Antioquia en Colombia, cuya capital es Medellín, cuenta con una población en torno a 6,4 millones de habitantes. Los datos de infecciones y de fallecimientos de la COVID-19 son cifras menores a las registradas en Uruguay, con 3,4 millones de habitantes. Mientras que Uruguay refuerza su imagen nacional por el éxito alcanzado frente a la pandemia, Antioquia pasa desapercibida, y solo ciertos sectores que





tienen un mayor sentido de pertenencia enarbolan una suerte de orgullo pre-nacional.

### ***El liderazgo***

En países en los que el presidencialismo es el régimen de gobierno imperante, el liderazgo viene condicionado al propio proceso de elección presidencial, así como las facultades y experiencia de quien alcanza la presidencia. El alejamiento del mundo partidista, la pugna con los otros poderes del estado y, consecuentemente, el dominio de la escena política son rasgos habituales del presidencialismo en la vida política latinoamericana. Una crisis como la presente proyecta una gama variopinta de respuestas presidenciales en función de los diferentes contextos y, a su vez, una utilización política de la pandemia distinta.

La crisis ha permitido el ejercicio de formas de comunicación verticales, ajenas al debate o al cuestionamiento con interlocutores. La eliminación de ruedas de prensa con preguntas sin guion previo, el permanente uso de exposiciones presidenciales directas a la nación y la búsqueda de la construcción de una imagen presidencial fueron instrumentos de uso permanente. Paralelamente, se construyó un discurso arropado con técnicos para avalar las decisiones. Hoy hay datos suficientes para saber que la opinión pública válida, sobre todo, las actuaciones de Alberto Fernández, Nayib Bukele, Carlos Alvarado, Martín Vizcarra e Iván Duque, y condena las de Jair Bolsonaro, Lenin Moreno, Nicolás Maduro y Daniel Ortega. Sebastián Piñera permanece en un escenario intermedio. En cualquier caso, ninguno ejerce un liderazgo regional.

### ***Las inercias institucionales desbordadas por lo virtual***

La pandemia ha evidenciado en qué medida las transformaciones hacia lo virtual se han enseñoreado del quehacer cotidiano de algo más de la mitad de la sociedad a través de las comunicaciones interpersonales, del trabajo en casa y del entretenimiento en los hogares. Sin embargo, en el ámbito del juego político se registra una pereza notable a la hora de dar el salto digital.

Tres son los niveles en los que esta situación se ha hecho patente. En primer lugar, la pandemia ha obligado a aplazar los comicios presidenciales y legislativos en República Dominicana (el 5 de julio) y en Bolivia (hasta el 6 de septiembre), así como el plebiscito constitucional chileno sine die. Las instituciones electorales no han tenido capacidad para articular el ejercicio del voto seguro con mecanismos que reduzcan la presencialidad simultánea del electorado el único día señalado para la elección. Ni el voto por correo, ni el voto virtual, ni la ampliación de la jornada electoral a varias fechas parecen contemplarse como vías de actuación.

El segundo nivel se refiere a la operatividad de las instituciones. A lo largo de los últimos meses, la casi total inactividad de los poderes Legislativo y Judicial ha sido la nota dominante para una mayoría de los países latinoamericanos. Dominados por una lógica de funcionamiento, basada en la presencia física de los actores y atados por reglamentos muy rígidos, los Congresos han decaído en sus funciones, reforzando el papel de los gobiernos libres de todo tipo de control o de una contraparte que pudiera ofrecer alternativas a las políticas puestas en marcha.

En tercer lugar, se encuentra la participación de los individuos. El activismo de buena parte de la sociedad en las redes sociales apenas si tiene su correlato en instancias públicas, donde la participación ciudadana no está reglada. El primer Índice GovTech<sup>5</sup> de Iberoamérica establece una clasificación de los países latinoamericanos encabezada por Chile (5,3), Brasil (5,2), México (5,2), Uruguay (5,1) y Colombia (5) que lideran al menos un indicador

Los siguientes en la lista son Argentina (4,1), Costa Rica (4), Perú (4), Panamá (3,9), República Dominicana (3,7), Bolivia (3,6), Ecuador (3,6), Paraguay (3,4) y Venezuela (2,3). España obtiene una puntuación de 6,6 sobre 10, seguida de Portugal (6,2).

Estos ámbitos, que se vinculan con el de las capacidades estatales, también se conectan con la precariedad generalizada a la hora de la obtención de estadísticas públicas. La pandemia ha puesto de relieve severos déficits en el funcionamiento de registros civiles, la inexistencia de datos censales

<sup>5</sup>Realizado por la Corporación Andina de Fomento (CAF) Banco de Desarrollo analiza la integración de los ecosistemas emprendedores de base tecnológica vinculados a la gestión pública de los gobiernos y que mide el grado de madurez de los ecosistemas govtech, el dinamismo de los mercados de startups y mimypes digitales con vocación pública y el grado de innovación de las instituciones públicas.

actualizados, así como registros vinculados con prácticas existenciales y de convivencia. Las nuevas tecnologías de la información y de la comunicación son grandes instrumentos de ayuda, pero el hecho de estar en manos de empresas privadas que, además, hoy dominan la economía mundial condiciona su uso por parte de los poderes públicos.

### **La ciudadanía líquida**

Por último, parece evidente que los efectos del confinamiento en la población van a agregarse a alguno de los rasgos que se habían ido configurando en los últimos tiempos, vinculados fundamentalmente a los hábitos de vida creados en la era exponencial. Las nuevas tecnologías de la información y de la comunicación impactaron severamente en una sociedad líquida, de acuerdo con el término acuñado por Bauman (2002), surgida tras el éxito del neoliberalismo al menos en el terreno cultural. Los valores del individualismo y de la competencia se encontraban asentados en amplios sectores de la población latinoamericana. El resultado, en términos de la nueva cultura política pergeñada, impactó en dos ámbitos fundamentales de la política, como la confianza y la identidad que, a su vez, están viéndose afectados durante la pandemia.

La construcción y la pérdida de la confianza están en tensión permanente, algo que se acrecienta en los últimos tiempos por la amenaza que supone el anonimato de los medios digitales. El escenario de confinamiento y el imperio del miedo probablemente han socavado su ejercicio. Si se hablaba continuamente de la falta de confianza en las instituciones o en la clase política en relación con las consecuencias que ello conlleva con respecto a la legitimidad de la política, es posible que ahora este escenario se haya potenciado. Además, la labor de implementarla se vincula con el triunfo de un determinado proyecto político. Por otro lado, se encuentra el asunto de la densidad del capital social ante la que Putnam (2000) brindaba una propuesta de definición, según la cual la confianza no era producto de una acción individualista, sino un activo social que construyen los individuos de manera colectiva en el marco de las comunidades. Pero, complementariamente, y volviendo a las nuevas TICs, cada vez parece más factible usar

mecanismos de blockchain para restablecer la confianza perdida, gracias al establecimiento de dispositivos que aseguran la integridad y la veracidad de la información.

En la generación de Facebook existe una creciente preocupación por el aprecio al ego y al narcisismo, los cuales se extienden en la sociedad. Paralelamente, el diálogo como categoría política en el rango, hasta hace poco conocido, aparece como una antigualla, e incluso queda criminalizado en la medida en que en las redes en las que la gente se mueve por innumerables estímulos se potencia el resentimiento identitario y se anula el pensamiento complejo. Se construyen identidades sobre la definición del yo que tienen dificultades de expresarse políticamente. Son identidades que se basan en emociones que exigen no solo respeto sino garantía de que los sentimientos no sean ofendidos o que, como señala Lilla (2018), cuando se presenta un asunto exclusivamente en términos de identidad se invita a que el adversario haga lo mismo. Esto es, la potenciación del yo mediante mecanismos de auto proyección basados en las nuevas tecnologías. El confinamiento puede haber contribuido a incrementar esta situación.

### **Referencias**

- Alcántara, M. (dir) (2020). *América Latina vota, 2017-2019*. Madrid: Tecnos.
- Bauman, Z. (2002). *En busca de la política*. México: FCE.
- Castells, M. (1998) "¿Hacia el estado red? Globalización económica e instituciones políticas en la era de la información". Ponencia presentada en el Seminario sobre Sociedad y reforma del estado, organizado por el Ministerio de Administracao Federal e Reforma Do Estado, Republica Federativa do Brasil.
- Lilla, M. (2018). *El regreso liberal. Más allá de la política de la identidad*. Barcelona: Debate.
- Mair, P. (2015). *Gobernando el vacío. La banalización de la democracia occidental*. Alianza Editorial: Madrid.
- Oszlak, O. (2020). *El Estado en la era exponencial*. Buenos Aires: CEDES-CLAD.
- Putnam, R. (2000). *Bowling Alone: The Collapse and Revival of American Community*. Nueva York: Simon&Schuster. DOI: <https://doi.org/10.1145/358916.361990>



---

**ABANICO CARIBLAN**

*Myioborus ornatus*.

Especie propia de las zonas de subpáramo.

# Argentina: de la breve experiencia de centroderecha al regreso del Peronismo

## Argentina: From the brief center-right experience to the return of Peronism

**Nicolás Liendo** 

Universidad Sergio Arboleda  
[nicolas.liendo@usa.edu.co](mailto:nicolas.liendo@usa.edu.co)

**Camilo González** 

Universidad Sergio Arboleda  
[manuelc.gonzalez@usa.edu.co](mailto:manuelc.gonzalez@usa.edu.co)

### Resumen

*Este artículo analiza los factores que condujeron a la victoria del Peronismo en las elecciones generales de 2019. A través de un análisis descriptivo argumentamos que el contexto económico previo a la elección y la cohesión partidaria fueron los factores que permitieron que el Peronismo recuperará la presidencia y la mayoría en el Congreso. De esta manera, los malos resultados económicos del presidente Macri en el año previo a la elección debilitaron sus posibilidades de reelección, lo que le permitió al Peronismo una oportunidad de construir una coalición electoralmente competitiva en la que convergieron sectores kirchneristas y no kirchneristas. El reto del nuevo gobierno peronista es la recuperación económica en un contexto de volatilidad y de potenciales conflictos dentro de la coalición de gobierno.*

**Palabras clave:** Argentina, Cambiemos, Peronismo, gobernabilidad, elecciones.

### Abstract

*This article analyzes the factors that led to the victory of Peronism in 2019 general elections. We conduct a descriptive analysis arguing that the economic prior context and party cohesion were the determinant factors that allowed Peronism to regain the presidency and legislative majority. In this way, the poor economic results of President Macri in the year before the election weakened his chances for reelection, giving Peronism an opportunity to build an electorally competitive coalition in which Kirchner and non-Kirchner sectors converged. The challenge for the new Peronist government is economic recovery in a context of volatility and potential conflicts within the government coalition.*

**Keywords:** Argentina, Cambiemos, Peronism, governance, elections.

**Artículo:** Recibido el 26 de mayo de 2020 y aprobado el 26 de junio de 2020.

### Cómo citar este artículo:

Liendo, N. & González, C. (2020). Argentina: de la breve experiencia de centroderecha al regreso del Peronismo. *Reflexión política* 22(45), pp. 16-29. doi: <https://doi.org/10.29375/01240781.3917>



## Introducción

En diciembre de 2015, Mauricio Macri se convirtió en el primer presidente de Argentina identificado abiertamente con la centroderecha y no con los partidos tradicionales nacionales como el peronista Partido Justicialista (PJ) y la Unión Cívica Radical (UCR). Bajo una plataforma política de apertura económica como solución a los problemas económicos estructurales, Macri gobernó Argentina enfrentando las contradicciones de su propia coalición política (Cambiamos) frente a la aplicación de las reformas económicas y un desfavorable ambiente internacional que terminaron por agudizar la crisis económica del país suramericano. Para finales de 2019, la economía, lejos de recuperarse, volvió a la espiral de la crisis, lo que le permitiría al Peronismo volver al poder tras un proceso de reunificación interna y programática sobre la base de la vieja receta de lograr mayor justicia social a partir de una mayor intervención estatal para paliar la precaria situación económica.

El regreso del Peronismo al poder estuvo determinado por el desempeño económico del país durante la administración Macri (2015-2019), y la consecuente cohesión interna de las distintas facciones peronistas, tejida por Cristina Kirchner. Ante el fracaso de la estrategia gradualista de las reformas económicas de Macri, el Peronismo se cohesionó en torno a una candidatura que generaba menos resistencia a un electorado no-kirchnerista, pero proponiendo una plataforma más identificada con las políticas más radicales de las administraciones de Cristina Kirchner (2007-2015). Sin embargo, vale resaltar que el resultado de la pugna entre gradualistas y pro-shock en el gobierno de Cambiamos afectó el desempeño que tuvieron las reformas económicas. La tendencia más gradualista se impuso, y generó que el gobierno privilegiará los acuerdos políticos sobre el ajuste. Esto causó resultados positivos a corto plazo, pero se postergaron las soluciones de problemas estructurales, los cuales acabarían desbordando al gobierno tras la inesperada alza de las tasas de interés en Estados Unidos. En pocas palabras, las elecciones generales en Argentina denotaron la importancia del desempeño económico en las decisiones electorales, unido a la vigencia del Peronismo como opción política hegemónica.

El artículo está organizado de la siguiente manera. La primera sección describe el ascenso de Cambiamos al gobierno y las características de su programa político. A su vez, explica la pugna al interior de la coalición de gobierno, sus efectos en la gobernabilidad y en el desempeño económico de la administración Macri (2015-2019). La segunda sección se dedica a explicar el proceso de cohesión partidaria que experimentó el Peronismo, que resultó en la candidatura presidencial de Alberto Fernández – Cristina Kirchner. La tercera sección se enfoca en la descripción de los resultados electorales a nivel presidencial, legislativo, así como las explicaciones desde la literatura académica de las claves del triunfo peronista: la cohesión partidaria y el voto retrospectivo. Posteriormente, enumeramos los desafíos que enfrentará la administración Fernández en los campos de la economía y la gobernabilidad. Finalmente, concluimos con la exposición de los cambios en el sistema político argentino en términos de un proceso de transición del bipartidismo al bipolarismo durante el periodo 2015-2019.

### 1. Las contradicciones del gobierno de Cambiamos

Mauricio Macri tuvo un largo camino antes de llegar a la presidencia de la República. Nació en el seno de una de las familias de la élite empresarial argentina. Sin embargo, en el país del sur, la pasión por el fútbol y la política están íntimamente relacionadas, y, de ese modo, Macri saltó a la fama nacional por llevar la etapa más exitosa en la historia de Boca Juniors, el club más popular del país. Después, participó en la creación de un partido político de derecha (Compromiso por el Cambio) y, como miembro de este, compitió por la Alcaldía de Buenos Aires en 2003; sin embargo, perdió en el ballottage. En el 2007, ganaría la elección y sería reelecto en 2011 por mayoría abrumadora. Su gestión en Buenos Aires coincidió con la hegemonía de los Kirchner en la Argentina, quienes controlaban casi todas las gobernaciones con

mayoría amplia en el Congreso, pero Macri practicó una crítica mesurada al ejecutivo nacional. Al final, Macri terminó con altos índices de aprobación por su gestión y amplió las fronteras de su (nuevo) partido Propuesta Republicana (PRO), lo cual lo llevó a competir en otras provincias.

El camino de la candidatura de Macri se empezó a pavimentar con la construcción de una coalición más amplia a su partido PRO, cuando incluyó a Elisa Carrió y al centenario partido Radical (UCR). La decisión en la convención de Gualaguaychú de la UCR de acompañar a Macri fue crucial, pues este partido, si bien supo ser el mayor contrincante del Peronismo, sufrió un colapso parcial y perdió importancia a nivel nacional, aunque se las ha ingeniado para conservar presencia a nivel subnacional. De esta forma, Macri resolvió su escasa presencia territorial con el aparato tradicional de la UCR, más la figura mediática de Elisa Carrió.

Así, Cambiemos<sup>1</sup> llegó a las Primarias Abiertas Simultáneas y Obligatorias (PASO)<sup>2</sup> de agosto de 2015, donde obtuvo la segunda votación más alta (30,11%) detrás del Frente Para la Victoria (38,67%), liderado por Daniel Scioli, lo que abrió la posibilidad de una candidatura competitiva desde la centroderecha. Otro resultado importante de la jornada, lo constituyó la coalición disidente del Peronismo, Una Nueva Alternativa (UNA), donde Sergio Massa logró 14,33% de la votación de las primarias (Alles, Jones, y Tchintian, 2016). Esa última votación evidenció la fractura al interior del Peronismo en un clivaje kirchnerista y no-kirchnerista, que sería clave en las elecciones presidenciales de ese año.

Durante la primera vuelta, en octubre de 2015, las preferencias electorales se mantuvieron inalterables: Scioli logró 37,08% de los votos, seguido de Macri (34,15%) y de Massa (21,39%). Los resultados demostraron que el voto hacia el Peronismo kirchnerista se había estancado en favor de las opciones de centroderecha de Cambiemos y peronista no kirchnerista de UNA. Finalmente, tras 12 años de hegemonía peronista kirchnerista (2003-2015), el candidato de Cambiemos logró la presidencia de Argentina, venciendo en la segunda vuelta al candidato del FPV con el 51,34% de los votos (Alles et al., 2016, p. 2).

La victoria de Cambiemos ha sido interpretada en análisis que privilegian el contexto preelectoral y la geografía electoral (Alles et al., 2016; Murillo, Rubio, & Mangonnet, 2016). La primera interpretación otorga importancia al grave deterioro económico del país. Después de 2011 se habría apagado el “viento de cola” que, a través del boom de las commodities, permitió a los gobiernos tener excesiva liquidez por vía de las importaciones de soja. Tras la caída del precio de la soja y el sostenimiento de un gasto público desmedido, el déficit fiscal fue aumentando sustancialmente y, a pesar de las crecientes restricciones al libre comercio, la inflación también se disparó en los dos últimos años del segundo mandato de Cristina Fernández de Kirchner (2011-2015). El otro factor dañino para las aspiraciones de continuidad del kirchnerismo se encontraba en las numerosas investigaciones que surgían por actos de corrupción que implicaban a altos funcionarios en el gobierno (vicepresidente, ministros, etc.). Esto motivó un voto influenciado por la identidad negativa (Medeiros y Noël, 2014; Meléndez, 2019) hacia la presidenta, que afectó la imagen del candidato oficialista durante las elecciones. Por otro lado, Macri logró victorias amplias a nivel subnacional en las provincias con mayor dinamismo económico (Alles et al., 2016), e incluso en aquellas electoralmente determinantes como Santa Fe, Córdoba, Mendoza, Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA) y Buenos Aires (Murillo et al., 2016, p. 42).

Sin embargo, a nivel legislativo, la nueva coalición de gobierno no logró equiparar sus resultados con los conseguidos a nivel presidencial. De los 130 escaños en juego en la Cámara de Diputados, Cambiemos logró solo 47, y en el Senado 9 de 24 (Alles et al., 2016). En total, la configuración del nuevo parlamento argentino dibujó un escenario de gobierno con minoría legislativa donde el partido de gobierno, Propuesta Republicana (PRO), se ubicó como la tercera fuerza legislativa con 41 diputados de 257 y 4 de 72 senadores (Murillo et al., 2016). Este escenario condicionaría las acciones políticas de la administración Macri y tendrían repercusiones en la implementación de sus reformas económicas. El programa económico de Mauricio Macri se fundamentó en tres grandes objetivos: la apertura

<sup>1</sup>Cambiemos es una coalición de partidos y movimientos políticos que reúne a la Propuesta Republicana (PRO), a la Coalición Cívica (CC) y la Unión Cívica Radical (UCR) y que surgió en 2015 con el objetivo de construir una lista unitaria para vencer en las PASO (Murillo et al., 2016).

<sup>2</sup>Las primarias Abiertas Simultáneas y Obligatorias surgieron tras la Reforma Constitucional de 2009, que buscaba consolidar el sistema de partidos mediante la reducción de la oferta partidaria. De esta manera, las coaliciones políticas que buscaban presentarse en las elecciones generales deben superar el umbral del 1,5% de los votos emitidos (Gallo, 2016).



económica, la promoción de las inversiones privadas y la reducción de la intervención del Estado en la vida económica (Vommaro y Gené, 2017). Así, a principios del 2016, el gobierno acudió al levantamiento de la tasa de cambio y a la negociación de los “fondos buitres” para permitir el ingreso de divisas con el objetivo de mejorar el stock de dólares en el mercado argentino, manteniendo el precio de la divisa bajo. En sintonía con esta primera medida, el gobierno de Mauricio Macri avanzó en la eliminación de impuestos y restricciones a las exportaciones de trigo y carne, de este modo, favoreció al sector exportador, uno de los principales actores dentro de la coalición del nuevo gobierno (Freytes y Niedzwiecki, 2018).

Por otro lado, gracias a la negociación y posterior aprobación de una ley para permitir el endeudamiento, Argentina obtuvo un crédito por 12.500 millones de dólares para sufragar los gastos corrientes del Estado. Así mismo, el Banco Central acumuló reservas que trazarían una hoja de ruta para efectuar un proceso de focalización inflacionaria que ubicaría la inflación en 17% para finales de 2017 (Alcalá Kovalski, 2019).

Sin embargo, la aplicación de la reducción de los subsidios a los servicios públicos (agua, gas y electricidad), con el fin de aumentar la inversión privada en el sector energético, reveló la pugna interna dentro de la coalición de gobierno. El debate entre los ortodoxos y los gradualistas se enfocó en la velocidad de implementación de las reformas; para los primeros era indispensable aplicar una rápida apertura de las protecciones aduaneras, reducción de la inversión pública y de los salarios con el fin de reducir la demanda a corto plazo, mientras que los segundos abogaban por una actuación más progresiva del gobierno en materia económica, donde se tuviera en cuenta los consensos sociales y políticos para legitimar el ajuste (Vommaro y Gené, 2017, p. 236). La resistencia de la clase media al aumento de las tarifas debilitó a la facción ortodoxa, e impuso la posición más gradualista del ajuste. Como consecuencia, el gobierno se dedicó a negociar sus políticas económicas con sectores peronistas no kirchneristas y con los gobernadores de las provincias con el ánimo de lograr apoyos parlamentarios y compromisos en la implementación territorial, respectivamente

(Anria y Vommaro, 2020; Freytes y Niedzwiecki, 2018). Este giro se concibió en la medida de aplicar los ajustes económicos “administrando los tiempos para evitar chocar de frente con un bloque social hostil” (Rosso, 2019, p. 9) movilizado, principalmente, por el Peronismo. Partiendo de ese supuesto, el gobierno de Macri accedió a negociar algunos puntos de su agenda económica, teniendo presente la reciente división interna y el histórico poder territorial preservado por el peronismo.

El primer resultado de la negociación con el bloque peronista no kirchnerista fue la continuidad de la mayoría de la política social de las administraciones Kirchner, e incluso su expansión en términos de cobertura (Llanos y Maia, 2019; Natanson, 2019). La expansión del programa Asignación Universal por Hijo (AUH)<sup>3</sup> se dio gracias al cambio de criterio de elegibilidad que pasó a cubrir a menores de edad que no habían participado en el programa anteriormente y, a su vez, a familias con padres trabajadores independientes que contribuyeran en el régimen impositivo simplificado (Niedzwiecki y Pribble, 2017). Por otro lado, Macri accedió a la creación de un nuevo sistema pensional denominado Pensión Universal para la Vejez para adultos mayores de 65 años, así, benefició a cerca del 80% de los pensionados que no podían contribuir al sistema (2017, p. 84). La implementación de estas medidas estuvo orientada a lograr una mayor aprobación política de la gestión presidencial por parte de los principales afectados por las medidas de ajuste económico, tanto desmovilizando a los sectores populares informales históricamente receptores de los programas sociales, como obteniendo una mayor adhesión de las clases medias preocupadas por sus ingresos pensionales. Al mismo tiempo, se buscaba consolidar uno de los principales grupos etarios que apoyaron su candidatura presidencial.

Posteriormente, los réditos políticos del giro hacia el gradualismo se verían reflejados en las elecciones legislativas de medio término de octubre de 2017, en la cual se renovaron 127 de 215 escaños de diputados, y 24 de 72 en el Senado (Llanos & Maia, 2019). Cambiemos logró aumentar su presencia en el Congreso, pasó de 86 diputados a 107, y de 15 senadores a 24 (Freytes y Niedzwiecki, 2018, p. 147). En el campo peronista, el bloque

<sup>3</sup>La Asignación Universal por Hijo (AUH) es un programa de transferencia condicionada, creado durante la primera administración de Cristina Fernández (2007-2011). El programa beneficia a niños cuyos padres hacen parte del mercado laboral informal o se encuentran desempleados mediante una asignación monetaria mensual.

kirchnerista redujo su presencia a 67 diputados y 10 senadores, mientras que la facción no kirchnerista, aunque aumentó su número de diputados a 40, disminuyó su número de senadores a 23. Bajo esta nueva configuración de bloques legislativos signada por la división del Peronismo, el gobierno se dispuso a profundizar las reformas económicas que, debido a la minoría legislativa, se había visto obligada a reformular, a costa de obtener mayor legitimidad política para implementarlas.

Ciertamente, el triunfo electoral en las legislativas dio impulso al gobierno para aprobar e implementar las reformas pensional y laboral. En primer lugar, la implementación de la reforma pensional implicó un acuerdo previo alrededor un nuevo Pacto Fiscal entre el gobierno central y los gobernadores provinciales (Freytes y Niedzwiecki, 2018). En la negociación, el gobierno central se comprometía al cambio del impuesto a las ganancias que era recaudado e invertido en el Fondo Conurbano Bonaerense y en la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES), a fin de hacerlo coparticipable con las provincias. A cambio, los gobernadores renunciarían a los juicios contra la Nación por la liquidación a las cajas previsionales y aplicarían una política de reducción de impuestos provinciales, incluso de recorte del gasto público. Con ello, la administración Macri “liberaría recursos para que el tesoro afrontara las transferencias acordadas sin comprometer adicionalmente la meta fiscal” (Freytes y Niedzwiecki, 2018, p. 148) para concitar apoyos provinciales a la futura reforma.

Adicionalmente, la reforma previsional presentada por el gobierno, se propuso la actualización de los haberes jubilatorios que pasaron a ser ajustados por el salario y la recaudación tributaria. Además, para el aumento de la edad de jubilación se planteó una modalidad optativa (65 años para las mujeres y 70 para los hombres), unida a un incentivo para las empresas con el fin de no hacer aportes en dichos periodos (Freytes & Niedzwiecki, 2018). Sin embargo, el punto que empezó a generar malestar fue el ajuste de la fórmula para calcular las jubilaciones. Aunque la fórmula servía a los propósitos del gobierno para sanear el déficit fiscal del sistema previsional, afectaba sensiblemente el aumento que recibirían los jubilados. Desde entonces, los sindicatos argentinos y agrupaciones de izquierda tomaron las calles para protestar contra la medida (Rosso, 2019), aunque la reforma pensional logró ser

aprobada gracias a las alianzas políticas creadas tras el Pacto Fiscal con los gobernadores, actores clave en la política argentina.

En paralelo, el gobierno impulsó la reforma laboral con el objetivo de reducir los costos de despido, y así, facilitó la tercerización (Freytes & Niedzwiecki, 2018). Esta reforma empoderaba a las empresas y afectaba a los trabajadores, incluidos los sindicatos con medidas como la reforma de la Ley de Contrato de Trabajo (LCT) y la reducción de indemnizaciones. La fuerte resistencia de los sindicatos le obligó a postergar indefinidamente la reforma laboral, lo que evidenció la poca capacidad del presidente para impulsar su agenda de reformas económicas (Rosso, 2019).

Pronto los ecos de los reveses en el frente doméstico fueron magnificados por dos inesperados giros a nivel internacional. Tanto la crisis turca, como el alza de las tasas de interés por parte de la Reserva Federal de los Estados Unidos en 2018, pulverizaron uno de los principales pilares de la política económica del gobierno Macri: el acceso a los mercados internacionales. Tras este revés internacional, el gobierno pidió un rescate al Fondo Monetario Internacional (FMI), con el objetivo de mantener a flote la economía argentina (Llanos y Maia, 2019). De esta manera, las condiciones del ente financiero multilateral obligaban a Macri a dar un paso al costado en su política gradualista, e imponer un plan económico extremadamente ortodoxo: políticas de austeridad fiscal que implicaban el recorte del gasto público, la reintroducción de las tasas de exportación (Alcalá Kovalski, 2019) y las restricciones en las tasas de cambio (Murillo & Zarazaga, 2020). De esta manera, la escasez de capital obligó al gobierno argentino a replantear las políticas distributivas en base a las recomendaciones de los entes multilaterales de crédito, lo que movió el enfoque más hacia la derecha del espectro ideológico (Murillo, Oliveros, y Vaishnav, 2011).

El año electoral de 2019 inició con un balance negativo para la política económica de Macri: la pobreza se ubicó cerca del 35%, el desempleo fue del 10% y la inflación se duplicó al 50% anual (Rosso, 2019); así, la economía argentina se ubicaba entre las tres de peor desempeño en América Latina junto a Venezuela y Nicaragua (Murillo y Zarazaga, 2020). Macri aceptó las condiciones del FMI, y así “comenzó a perder su capacidad para mantener las expectativas y el apoyo de los sectores sociales que





había sido importantes para su ascenso, incluyendo grandes segmentos de la clase media” (Anria y Vommaro, 2020, p. 8), y abrió una oportunidad para la reconstrucción del Peronismo de cara a las elecciones del 2019.

## 2. Cerrando la grieta peronista

Paralelamente a la debacle económica que sufría la administración Macri, el Peronismo iniciaba un proceso de reunificación de sus distintas facciones, siendo conscientes que la división del Peronismo había favorecido el ascenso de Macri cuatro años antes. Para ello, la líder de la facción Peronista Kirchnerista, la expresidenta Cristina Fernández de Kirchner, trazó una estrategia para unificar a un Peronismo fracturado. Dicha estrategia fue proponer una fórmula presidencial integrada por Alberto Fernández como candidato presidencial y ella como su vicepresidenta (Murillo y Zarazaga, 2020). Alberto Fernández, quien había sido jefe de gabinete de la administración Néstor Kirchner (2003-2008), fue muy crítico de la respuesta del gobierno de Cristina (2008-2011) frente al paro de los agricultores contra el impuesto a la soja. Esto supuso una de las primeras escisiones internas en el Peronismo entre los que adherían al segundo gobierno de los Kirchner y aquellos que lo rechazaban (Mauro, 2011). Lo anterior tendría repercusión en la contienda electoral del 2015, donde quedó evidenciado una regularidad en la política argentina: la división del Peronismo hace improbable su regreso o continuidad en el gobierno (Calvo y Murillo, 2012; Murillo, 2017).

En ese sentido, la candidatura Fernández-Kirchner fue una apuesta política para superar las divisiones del Peronismo. En primer lugar, la superación de los clivajes sociales que dividen su representación entre los intereses de sectores obreros y aquellos informales. Zarazaga (2018) ha calificado la grieta del Peronismo como una “grieta social” debido a la heterogeneidad que atraviesa al Peronismo. Este autor precisa que, si bien el Peronismo originario tuvo como su electorado base a los obreros sindicalizados a partir de las décadas de 1990 y 2000, los trabajadores informales y desempleados empezaron a competir con el sindicalismo la representatividad al interior del Peronismo. Esto se debió a la adaptabilidad del

Peronismo (Burgess y Levistky, 2003) en acoger medidas para representar a estos sectores mediante la implementación de programas de trasferencias condicionadas, particularmente desde el segundo gobierno Kirchner (2008-2011) que ampliamente fueron favorecidos por el boom de las materias primas (Murillo, 2017; Zarazaga, 2018).

Por otro lado, la candidatura fue una estrategia oportuna para atraer votantes no kirchneristas. Al no liderar la fórmula presidencial se redujo la resistencia interna de varias facciones peronistas que no favorecían el liderazgo de la expresidenta y pasó desapercibida su gran imagen negativa para los no partidarios<sup>4</sup>. De la misma forma, el electorado fuera del Peronismo vio en la candidatura de Alberto Fernández una figura identificada con la moderación política que podía imponerse sobre el radicalismo del ala kirchnerista del Peronismo.

Al sanar estas divisiones, el Peronismo caminó hacia las elecciones de octubre de 2019 cohesionado en torno a una candidatura que expresaba la reconciliación de los distintos clivajes peronistas. Además del trabajo de cohesión interno, la coalición peronista se fortaleció a partir de las “denuncias del antiperonismo que ayudan a definir dicha identidad” (Murillo et al., 2016, p. 206). En efecto, la campaña de reelección de Macri se centró en explotar la división peronismo/antiperonismo (Ostiguy, 1997), hizo alusión a los escándalos de corrupción en los que involucraban a la ex presidenta y, a su vez, exaltó los valores del republicanismo en contraposición al populismo kirchnerista (Murillo y Zarazaga, 2020).

En cambio, el Peronismo supo conectar durante la campaña con uno de los principales problemas de los argentinos: la situación económica. Según la encuesta Latinobarómetro del 2018, año preelectoral, las principales preocupaciones se centraron en los problemas económicos (29,9%), la desocupación (15%) y la situación política (11,8%). Claramente, el Peronismo explotó los resultados negativos de la administración Macri, y para ello propuso la reversión de varias reformas impopulares que surgieron tras la pérdida de financiamiento internacional. En contraste, la campaña del gobierno, ausente de logros económicos que presentar, se dirigió al electorado apelando a las

<sup>4</sup>Cinco meses antes de las PASO, la encuestadora Query presentó sus resultados sobre la imagen positiva y negativa de los candidatos. La expresidenta Fernández de Kirchner obtuvo una imagen positiva del 37% y negativa del 54%, solo superado por el presidente Macri quien obtuvo una imagen negativa del 57%.

políticas de “mano dura” contra la criminalidad, las desventajas de los programas de transferencias condicionadas y la oposición al aborto (Murillo y Zarazaga, 2020, p. 130).

### 3. Resultados electorales

El punto de partida del regreso del Peronismo al gobierno fue la celebración de las primarias abiertas de agosto de 2019. Las PASO, más que confirmar la oferta política para las elecciones generales de octubre, demostraron ser una radiografía del refortalecimiento del Peronismo y de la desaprobación al gobierno. Contra todos los pronósticos de las encuestas que anunciaban cierta paridad, pero con ventaja para la oposición, la lista Frente de Todos conformada por el Peronismo unificado obtuvo el 49,4% de los votos frente al 32,9% de la lista oficialista Juntos Por el Cambio (Ver Tabla 1). Dentro de esta primera contienda electoral, otras listas lograron su participación en las elecciones generales como Consenso Federal (8,4%), Frente de Izquierda y de los Trabajadores – Unidad (2,9%), Frente Nos (2,7%) y Unite por la Libertad y la Dignidad (2,2%).

**Tabla 1.** Comparación de los resultados PASO y elecciones presidenciales 2019

Lista	Votación PASO	Candidatos	Votación presidencial
Frente de Todos	49,4%	Alberto Fernández	48,1%
Juntos por el Cambio	32,9%	Mauricio Macri	40,3%
Consenso Federal	8,4%	Roberto Lavagna	6,1%
FTT Unidad	2,9%	Nicolás Del Caño	2,1%
Frente Nos	2,7%	Juan Gómez Centurión	1,7%
Unite por la Libertad y la Dignidad	2,2%	José Espert	1,4%

**Fuente:** Elaboración propia con datos presentados por La Nación (2019b).

Los resultados de la primera vuelta reeditaron los resultados de las PASO. El candidato peronista, Alberto Fernández, logró ganar la presidencia, venció al candidato-presidente Mauricio Macri tras lograr el 48,1% de los votos<sup>5</sup>. Geográficamente, la mayor votación del peronismo se concentró en sus bastiones tradicionales de las provincias menos desarrolladas del noroeste como Santiago del Estero (74,8%), Formosa (65,1%), Chaco (55,7%) y Catamarca (56,6%). Por el contrario, Macri obtuvo amplias victorias en las provincias con mayores ingresos como Córdoba (61,3%), Mendoza (50%) y Santa Fe (43,5%). En este sentido, es necesario anotar que, tanto Fernández como Macri, concentraron el 88% de los votos válidos, lo que nos lleva a pensar que Argentina ha transitado del tradicional bipartidismo del siglo XX a un bipolarismo caracterizado por una fuerte división entre peronistas y antiperonistas.

Por otro lado, las elecciones legislativas permitieron al Peronismo kirchnerista recuperar el control de ambas cámaras parlamentarias que había perdido en las elecciones de medio término de 2017. Como se expone en las Tablas 2 y 3, el peronismo kirchnerista aumentó su presencia tanto en la Cámara de Diputados como en el Senado. En la primera cámara legislativa, el Peronismo kirchnerista pasó de 107 diputados a 120, sin lograr la mayoría requerida para tener quorum propio. Caso contrario sucedió en el Senado donde el peronismo kirchnerista pasó de 24 a 37 senadores, de este modo logró el número suficiente para aprobar sin negociación su agenda legislativa. Aunque Cambiemos sufrió un notable retroceso, este no fue tan significativo. A nivel presidencial, la coalición del gobierno logró aumentar la votación obtenida en las PASO en casi 8 puntos y, a nivel parlamentario, aumentó su presencia en ambas cámaras legislativas, a pesar de estar en uno de los contextos económicos más negativos de la historia argentina.

### 4. Claves del triunfo peronista

¿Qué explica el regreso del Peronismo al poder? Una primera aproximación es entender las elecciones generales de 2019 en términos de voto castigo a la administración de Macri, en relación con el contexto económico inmediato a la elección. En este sentido,

<sup>5</sup>Argentina tiene un sistema de elección presidencial de umbral reducido. La normativa prevé que el candidato ganador de la elección presidencial debe obtener al menos el 40% de los votos o lograr una diferencia de 10 puntos sobre el segundo candidato en contienda.

**Tabla 2.** Comparación Cámara de Diputados 2016 y 2019

Bloque	Votación 2017	Total curules 2017	Bloque	Votación 2019	Curules 2019	Total curules 2019
Cambiamos	41,7%	107	Peronismo Kirchnerista	46,6%	68	120
Peronismo Kirchnerista	20,8%	67	Cambiamos	40,3%	56	119
Peronismo No Kirchnerista	16,2%	40	Peronismo No Kirchnerista	7,3%	1	5
IPaís (Massimo)	5,8%	21	Consenso Federal	3,2%	3	4
Izquierda	4,3%	4	Izquierda	2,8%	0	2
Otros	8,4%	19	Otros	0,61	2	7

**Fuente:** Elaboración propia con datos presentados por Vommaro y Gené (2017); Freytes y Niedzwiecki (2018) y La Nación (2019a).

**Tabla 3.** Comparación Senado 2017 y 2019

Bloque	Votación 2017	Total Curules	Bloque	Votación 2019	Curules 2019	Total Curules 2019
Cambiamos	41%	24	Peronismo Kirchnerista	46,3%	15	37
Peronismo Kirchnerista	31,9%	10	Cambiamos	41,9%	8	29
Peronismo No Kirchnerista	18,6%	23	Consenso Federal	5,82%	0	1
Otros	7,8%	15	Otros	3,5%	1	3

**Fuente:** Elaboración propia con datos presentados por Vommaro y Gené (2017); Freytes y Niedzwiecki (2018) y La Nación (2019a).

se ha argumentado que el ciclo electoral afecta la naturaleza del voto económico. Singer y Carlin (2013) han demostrado que las consideraciones económicas prospectivas suelen tener importancia al inicio del mandato presidencial, pero conforme se extiende en el tiempo, los votantes se inclinan a votar usando sus consideraciones retrospectivas.

Lo anterior tiene sentido si comparamos los resultados de las elecciones 2017 y 2019 a partir del desempeño económico previo. Para las elecciones de medio término en 2017, Cambiamos logró la mayoría legislativa gracias a la implementación gradualista de sus reformas económicas que logró mantener el apoyo de sectores de clase media y contuvo el descontento de los sectores informales. Sin embargo, las elecciones de 2019 significaron la derrota de la coalición de gobierno tras la crisis del financiamiento externo y la implementación de

políticas de austeridad a partir 2018. Esto resintió la opinión pública frente al manejo económico del gobierno que terminó por reducir la gestión económica de Macri a “un experimento gubernamental que agravó demasiado a los abajo y no terminó de conformar a los de arriba” (Rosso, 2019, p. 5).

Bajo la misma perspectiva, Ratto (2020) ha demostrado que la economía no dejó de ser una predictora de los resultados en estas elecciones. Esta demuestra, a partir de datos de la encuesta Latin American Public Opinion Project (LAPOP) a inicios del 2019, que una de las principales características de los votantes que favorecieron al Peronismo fue la valoración negativa de la economía, lo que aumentaba un 39% las posibilidades de votar contra la candidatura de Macri, unida a no identificarse partidariamente con Cambiamos.

Sin embargo, los problemas económicos son apenas una condición necesaria para entender la derrota de Macri. Los factores políticos complementan el análisis al resaltar que la división de la centroderecha argentina y las características del Peronismo determinaron la movilización de los votantes. Por un lado, la coalición Cambiemos debió competir con coaliciones dentro de su mismo espacio ideológico como Frente de Nos y Unite por la Libertad y la Dignidad (Ratto, 2020, p. 39), lo que le resto votantes frente a una coalición peronista cohesionada.

Sin embargo, sigue siendo evidente la centralidad del Peronismo dentro del sistema político argentino. La candidatura única del Peronismo demostró la resiliencia de este ante los desafíos que encaró en 2015 y 2017, fue particularmente relevante su adaptabilidad política y la activación de su heterogénea base social. Sobre la evolución organizacional del Peronismo, Levitsky (2001) ha argumentado que este actor político ha sido flexible a la hora de adaptarse a nuevos contextos electorales y mantenerse vigente en el sistema de partidos argentinos. De este modo, el peronismo ha sobrevivido al declive de los partidos de masas obreras en la última mitad del siglo XX, a base de una combinación de enraizamiento social y liderazgo autónomo.

Inmerso en un contexto de reformas económicas, el Peronismo inició un proceso de des-obrerización de su electorado mediante la incorporación de nuevos actores como los sectores informales, proceso que se cristalizaría durante los gobiernos Kirchner (2003-2015). Esta convergencia heterogénea, no exenta de tensiones, se impulsó mediante la oferta de políticas públicas diferenciales (Zarazaga, 2018) que, por un lado, beneficiaba a los obreros con recomposiciones de sus salarios y a los trabajadores informales mediante un amplio programa de transferencias condicionadas.

En ese mismo escenario, el liderazgo del Peronismo se descentralizó, se hizo más fluido, y permitió mayor rotación en el liderazgo. Así mismo, la renovación en liderazgo permite que las actuaciones de los nuevos liderazgos sean más discrecionales y apunten a estrategias adaptativas. Así, la inexistencia de cuerpos directivos en el Peronismo ha hecho que los liderazgos sean más personalistas (Levitsky, 2001), siendo reflejo de esas dinámicas las existencias facciones peronistas, cuya identidad responde o adversa liderazgos

a nivel nacional, así como el amplio margen de maniobra con las que han contado los candidatos peronistas para establecer alianzas a nivel nacional y provincial.

Durante las elecciones del 2019, el peronismo apeló a ambas estrategias organizacionales. La activación de la identidad peronista, tanto en los sectores formales como informales, demuestra que el voto peronista es de pertenencia, como afirma Torres (2017), aunque en algunos casos dicha pertenencia se haya fortalecido gracias a los programas implementados por los gobiernos peronistas (Murillo, 2017). No obstante, es preciso anotar que la política distributiva del Peronismo se ha articulado en base a redes clientelares que distribuyen servicios básicos (comida, medicinas etc.) en los distritos electorales más pobres. Estas redes permiten el control del voto mediante el seguimiento de las preferencias de los votantes, e incluso disciplinando la disidencia electoral (Brusco, Nazareno, y Stokes, 2004). Por otro lado, Auyero (2000) precisa que, a pesar de ser una estrategia utilitaria, la práctica clientelar peronista contiene un fuerte componente afectivo que refuerza la identidad partidaria entre los electores de estos distritos. Para las elecciones de 2019, el grueso de votantes que eligieron la candidatura Fernández-Fernández de Kirchner era de estrato socioeconómico bajo y trabajadores formales que, en 2015, había votado al candidato peronista no kirchnerista, Sergio Massa (Murillo y Zarazaga, 2020).

Sin embargo, una prueba patente de este enraizamiento social profundo es que este actor político es una fuente constante de representación política, ya que “es el único movimiento político que cuenta con presencia en todas las arenas de la vida social: tiene organizaciones en los barrios, tiene bancadas en el congreso, tiene agrupaciones universitarias, tiene sindicatos, tiene organizaciones de jóvenes” (Casullo, 2015, p. 5). Son estas distintas organizaciones y sus respectivas tareas de movilización política en las que, según Zarazaga (2014), la credibilidad de los punteros (brokers) peronistas ha generado un mayor compromiso por parte de los votantes en términos de una mayor expectativa de recibir beneficios.

Sin embargo, el catalizador de esa unidad peronista fue la renovación en el liderazgo. Aunque el Peronismo es catalogado como un movimiento político descentralizado (Casullo, 2015; Levitsky



y Roberts, 2011), la disciplina del voto se logró gracias a la reconciliación entre el bloque peronista kirchnerista y aquello que lo adversa en torno a una candidatura única. Ciertamente, una candidatura resistida como la de las elecciones de 2015 influyó. El paso al costado dado por la expresidenta al postularse como candidata a la vicepresidencia permitió que el control de la campaña fuera asumido por Alberto Fernández, imprimió una sensación de renovación en la coalición peronista, sin perder el apoyo de la facción kirchnerista.

En conclusión, el regreso del Peronismo se dio gracias a la combinación de factores políticos que atañen a la adaptabilidad del Peronismo como movimiento político, y a la oportunidad brindada por un mal contexto económico que erosionó el apoyo a la candidatura de Macri y permitió la proliferación de varias coaliciones de centroderecha que dispersaron el voto en el campo oficialista. Esto demuestra que la economía sigue siendo el factor determinante a la hora de votar, y que el Peronismo continúa siendo un actor hegemónico en la política del país austral, independiente de si es gobierno u oposición.

## 5. Desafíos del nuevo gobierno peronista

En un contexto de alta volatilidad, el regreso del Peronismo a la Casa Rosada no vislumbra un gobierno con estabilidad como lo fueron las anteriores administraciones peronistas entre 2003 y 2015, aupadas por el auge de los precios de la commodities. Así, el recurrente problema estructural de la economía, como los conflictos al interior de la coalición de gobierno, serán los principales retos que el presidente Alberto Fernández deberá sortear a lo largo de su mandato. Su capacidad para mantener esta gobernabilidad en la macroeconomía y la macropolítica, tendrá correlato en la más ardua tarea de sostener la gobernabilidad de la calle, donde frecuentemente los argentinos se manifiestan en cantidades ante conflictos sociales. Hasta el momento, a pesar de la profunda crisis, aunque en la región hay cierta estabilidad macroeconómica y política, pero con altos niveles de conflictividad en las calles, en Argentina se observa bajos niveles relativos de conflictividad en las calles y serias dificultades macroeconómicas y políticas en el corto plazo.

Como su antecesor, Fernández deberá hacer frente a la agudización de la crisis económica tras el cierre del acceso al financiamiento externo. Para el politólogo Andrés Malamud, el nuevo presidente peronista “enfrentará dos grandes desafíos: la crisis económica y la impaciencia popular” (Guarino, 2019). Anticipándose a la conjunción de estos factores, en diciembre de 2019 logró la aprobación de la Ley de Emergencia Económica en un intento por encaminar la política monetaria y fiscal, y en la que se cuentan medidas de corte social como el congelamiento de las tarifas de servicios públicos por seis meses y la congelación de los ajustes pensionales en un intento por atajar un temprano rebrote de la insatisfacción social.

Sin embargo, el pago de la deuda resulta ser la tarea más importante, ya que es un eje transversal de la recurrente crisis económica del país austral. El gobierno de Fernández ha mantenido su promesa de renegociar la deuda con los tenedores de bonos, cuya negociación debería haber culminado en marzo (Matera, 2020), sin embargo, la pandemia de la COVID-19 la ha retrasado. Sobre esto último, el gobierno argentino fue uno de los primeros en aplicar medidas de aislamiento obligatorio junto a Perú y Colombia para contener la expansión del virus, lo que mantuvo una tasa de mortalidad relativamente baja<sup>6</sup>. A pesar de los esfuerzos del gobierno por contenerla, la pandemia ha generado estragos en la economía, ya que para abril del 2020 se registró una caída interanual del Producto Interno Bruto (PIB) de aproximadamente 26,4%, cifra que amenaza con estancar la economía del país austral a niveles incluso inferiores a las registradas tras la crisis del 2001 (El País, 2020).

Por otro lado, la tensión en el frente económico también tiene repercusiones al interior de la coalición de gobierno. Fernández deberá hacer frente a los gobernadores peronistas y a su poderosa vicepresidenta, Cristina Fernández de Kirchner. En cuanto a los primeros, deberá alcanzar un acuerdo sobre las asignaciones fiscales para las provincias, y frente a la segunda, deberá recortar su influencia en la toma de decisiones, a pesar de que su capital político, tanto en su nominación, como en su elección como presidente fue relevante. A primera vista, existe un balance de poder entre ambos, en donde predomina los nombramientos

<sup>6</sup>Según datos del Coronavirus Resource Center, al 25 de mayo de 2020, Argentina registra 12.076 casos de contagios y 456 fallecidos (The John Hopkins University, 2020).



presidenciales en los ministerios de Economía, Relaciones Internacionales y jefe del Banco Central, mientras que los ministerios de Defensa, Interior y Cultura han sido cuotas de la vicepresidenta. No obstante, dependerá de la habilidad política del presidente para liderar al país en tiempos de crisis, que la figura de su vicepresidenta no se reivindique, presentándose como una amenaza a su autoridad y la estabilidad del sistema democrático.

## 6. Conclusiones

Las elecciones del 2019 mantuvieron un escenario político-electoral signado por la importancia del desempeño de la economía, pero con la novedad de que el sistema político ha logrado introducir un mayor grado de competitividad a través de la polarización que el Peronismo y Cambiemos han protagonizado desde las elecciones de 2015. Los resultados electorales y su contexto económico previo dejaron claro la importancia de las preocupaciones económicas en las decisiones electorales de los argentinos. Cada vez más el voto retrospectivo sigue siendo una variable ineludible en los estudios electorales argentinos, se destaca que el contexto económico es primordial a la hora de analizar no solo las elecciones, sino las acciones de gobierno. De esta manera, podemos entender cómo Macri logró ganar las legislativas de medio término de 2017 gracias a un giro gradualista en sus reformas promercado que coincidieron con su único año de crecimiento económico positivo, pero fracasar en su intento de reelección en 2019 ante la crisis del financiamiento internacional que irremediamente tuvo que atajar con políticas más ortodoxas.

A nivel de los actores políticos, el Peronismo sigue conservando la hegemonía en el sistema político, lo que quedó demostrado con el triunfo en las elecciones del año pasado. Como movimiento político, la clave de su supervivencia partidaria ha sido la ampliación y la segmentación de su electorado unido a la cohesión de sus facciones, lo que nos sugiere que un Peronismo unificado es suficiente para lograr una victoria electoral, e incluso para mantener la estabilidad en el gobierno. No obstante, el ciclo económico es diametralmente opuesto al de las pasadas administraciones peronistas, por lo que la recurrente crisis económica pondrá a prueba la cooperación entre las distintas facciones, y la supervivencia del nuevo gobierno peronista.

En contraste, la centroderecha finalmente articuló una propuesta política en Argentina bajo el referente electoral de Cambiemos. A pesar de la derrota y de su mala evaluada gestión, la centroderecha argentina se logró afianzar como una opción política competitiva para un grupo significativo de votantes. La irrupción de Cambiemos representa un hito en la historia de la representación política en Argentina, que el reconocido politólogo Aníbal Pérez Liñán destaca toda vez “que es el sector de derecha democrático -que históricamente nunca estuvo bien representado- haya encontrado un espacio de representación” (Pikielny, 2019). Los triunfos en las presidenciales de 2015 y las legislativas de 2017 demostraron la capacidad de atracción electoral de la centroderecha, pero también de negociación y alianza con otros sectores para alcanzar metas electorales y de gobierno.

En suma, a nivel del sistema político, podríamos argumentar que estamos arribando al final del bipartidismo entre peronistas y radicales, para iniciar un escenario de bipolarismo caracterizado por un sistema político polarizado y con alternancia entre los polos ideológicos. Este bipolarismo es la reemergencia de una vieja división argentina entre peronistas y antiperonistas, que en el siglo XX se intentó zanjar por vías antidemocráticas (por ejemplo, golpes militares y proscripción). Sin embargo, con el regreso a la democracia, las administraciones Kirchner (2003-2015) y la aparición de Cambiemos ha adoptado un matiz más electoral, incluso conservando algunas líneas sociales y etnográficas enunciadas por Ostiguy (1997). Tras la alternancia política vivida entre 2015 y 2019, la nueva polarización que se ha incrustado en el centro de la política argentina representa un avance en la consolidación de la democracia que, particularmente, en lo electoral ha significado que, si bien regresó el Peronismo, también significó la reemergencia competitiva del antiperonismo.

## Referencias

- Alcalá, M. (2019). Lessons learned from the Argentine economy under Macri. Recuperado 28 de abril de 2020, de <https://www.brookings.edu/blog/up-front/2019/09/05/lessons-learned-from-the-argentine-economy-under-macri/>
- Alles, S., Jones, M. P. y Tchintian, C. (2016). The 2015 Argentine presidential and legislative elections.



- Electoral Studies, 100(43), 184-187. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.electstud.2016.05.001>
- Anria, S. y Vommaro, G. (2020). En Argentina, un “giro a la derecha” que no fue y el improbable regreso del peronismo de centro-izquierda. *Más poder local*, (40), 6-10.
- Auyero, J. (2000). The logic of clientelism in Argentina: An ethnographic account. *Latin American research review*, 55-81.
- Brusco, V., Nazareno, M. y Stokes, S. C. (2004). Vote buying in Argentina. *Latin American Research Review*, 66-88. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.electstud.2016.05.001>
- Burgess, K. y Levitsky, S. (2003). Explaining Populist Party Adaptation in Latin America: Environmental and Organizational Determinants of Party Change in Argentina, México, Perú, and Venezuela. *Comparative Political Studies*, 36(8), 881-911. DOI: <https://doi.org/10.1177/0010414003256112>
- Calvo, E. y Murillo, M. V. (2012). Argentina: The persistence of peronism. *Journal of Democracy*, 23(2), 148-161. DOI: <https://doi.org/10.1353/jod.2012.0029>
- Casullo, M. E. (2015). Argentina: del bipartidismo a la democracia peronista. *Nueva sociedad*, 257, 16-28.
- Corporación Latinobarómetro. (2018). *Latinobarómetro 2018 - Argentina*. Recuperado 1 de mayo de 2020, de <http://www.latinobarometro.org/latOnline.jsp>
- El País. (2020). La economía argentina se derrumba 26,4 % en abril; supera peor registro de la crisis de 2001. Recuperado 30 de junio de 2020, de <https://negocios.elpais.com.uy/noticias/economia-argentina-derrumba-abril-supera-peor-registro-tesis.html>
- Freytes, C. y Niedzwiecki, S. (2018). Argentina 2017: la dinámica intertemporal de la reestructuración económica. *Revista de ciencia política (Santiago)*, 38(2), 125-154. DOI: <https://doi.org/10.4067/s0718-090x2018000200125>
- Gallo, A. (2016). A PASO desdoblado. Análisis sobre la aplicación conjunta del sistema de PASO (primarias abiertas simultáneas y obligatorias) y el desdoblamiento de las elecciones subnacionales en la Argentina. *Reflexión Política*, 18(36), 80-100. DOI: <https://doi.org/10.29375/01240781.2654>
- Guarino, L. (2019). Andrés Malamud: “Si Fernández no estabiliza la economía, el escenario será de renuncia o kirchnerización”. *Forbes Argentina*. Recuperado de <https://www.forbesargentina.com/10518-2/>
- La Nación. (2019a). Elecciones 2019. El Nuevo Congreso. Recuperado de <https://www.lanacion.com.ar/politica/elecciones-2019-bancas-tiempo-real-quienes-entran-nid2300186>
- La Nación. (2019b). Elecciones 2019. Presidente. Recuperado de <https://www.lanacion.com.ar/politica/mapa-resultados-elecciones-generales-2019-nid2300184#/presidente>
- Levitsky, S. (2001). Organization and labor-based party adaptation: The transformation of Argentine Peronism in comparative perspective. *World Politics*, 54(1), 27-56. DOI: <https://doi.org/10.29375/01240781.2654>
- Levitsky, S., & Roberts, K. M. (2011). *The resurgence of the Latin American left*. JHU Press.
- Llanos, M. y Maia, J. (2019). *Argentina 2019: Broken Economy, Strengthened Democracy*. Hamburg: GIGA Focus Lateinamerika.
- Matera, M. (2020). The Alberto Fernández Administration at Two Months. Recuperado 25 de mayo de 2020, de <https://www.csis.org/analysis/alberto-fernandez-administration-two-months>
- Mauro, S. (2011). Transformaciones en la política argentina. La conformación del peronismo no kirchnerista como coalición partidaria nacional (2005-2009). *Revista de Investigación Social*, Año VIII(12), 9-38.
- Medeiros, M. y Noël, A. (2014). The forgotten side of partisanship: Negative party identification in four Anglo-American democracies. *Comparative Political Studies*, 47(7), 1022-1046. DOI: <https://doi.org/10.1177/0010414013488560>
- Meléndez, C. (2019). «Cualquiera menos tú». *Identidades Negativas: los casos del antiaprimismo y del antifujismorismo*. En *El mal menor: vínculos políticos en el Perú posterior al colapso del sistema de partidos* (pp. 103-156). Lima: Instituto de Estudios Peruanos.
- Murillo, M. V. (2017). La democracia argentina, entre vaivenes e incrementalismo. *Revista SAAP: Sociedad Argentina de Análisis Político*, 11(2), 203-211.
- Murillo, M. V., Oliveros, V. y Vaishnav, M. (2011). Economic constraints and presidential agency. En S. Levitsky & K. M. Roberts (Eds.), *The resurgence of the Latin American left* (pp. 52-70). The Johns Hopkins University Press Baltimore.
- Murillo, M. V., Rubio, J. y Mangonnet, J. (2016). Argentina: el protagonismo de los votantes y la alternancia electoral. *Revista de ciencia política (Santiago)*, 36(1), 3-26. DOI: <https://doi.org/10.4067/S0718-090X2016000100001>
- Murillo, M. V. y Zarazaga, R. (2020). Argentina: Peronism Returns. *Journal of Democracy*, 31(2), 125-136. DOI: <https://doi.org/10.1353/jod.2020.0026>
- Natanson, J. (2019). Argentina: elecciones en tiempos de grieta. *Nueva sociedad*, (281), 4-11.
- Niedzwiecki, S. y Pribble, J. (2017). Social policies and center-right governments in Argentina and Chile. *Latin American Politics and Society*, 59(3), 72-97. DOI: <https://doi.org/10.1017/S1531426X00010281>

Ostiguy, P. (1997). Peronismo y antiperonismo: Bases socioculturales de la identidad política en la Argentina. *Revista de Ciencias Sociales*, (6), 133-215.

Pikielny, A. (2019, mayo 26). Aníbal Pérez-Liñán. «La polarización extrema despolitiza a la sociedad». *La Nación*. Recuperado de <https://www.lanacion.com.ar/opinion/biografiaanibal-perez-linan-la-polarizacion-extrema-despolitiza-a-la-sociedad-nid2251023>

Ratto, M. C. (2020). Otra vez la economía. La influencia de la agenda económica en las elecciones 2019. *Más poder local*, (40), 38-45.

Rosso, F. (2019). La enigmática supervivencia política de Mauricio Macri. *Nueva Sociedad*, (279), 4-12.

Singer, M. M. y Carlin, R. E. (2013). Context counts: The election cycle, development, and the nature of economic voting. *The Journal of Politics*, 75(3), 730-742. DOI: <https://doi.org/10.1017/S0022381613000467>

The John Hopkins University. (2020). Coronavirus Resource Center. Recuperado 25 de mayo de 2020, de <https://coronavirus.jhu.edu/map.html>

Torre, J. C. (2017). Los huérfanos de la política de partidos revisited. *Revista SAAP: Sociedad Argentina de Análisis Político*, 11(2), 241-249.

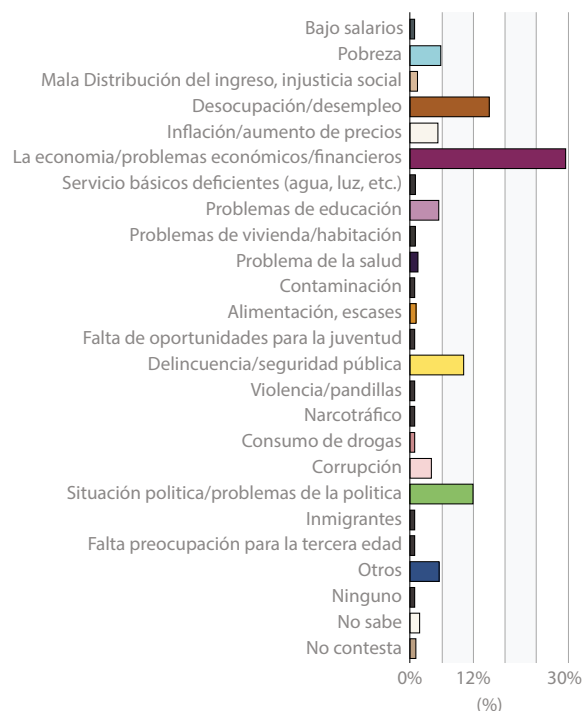
Vommaro, G. y Gené, M. (2017). Argentina: el año de Cambiemos. *Revista de ciencia política (Santiago)*, 37(2), 231-254. DOI: <https://doi.org/10.4067/s0718-090x2017000200231>

Zarazaga, R. (2014). Brokers beyond clientelism: A new perspective through the Argentine case. *Latin American Politics and Society*, 56(3), 23-45. DOI: <https://doi.org/10.1111/j.1548-2456.2014.00238.x>

Zarazaga, R. (2018). « Todos unidos triunfaremos...»: Nuevas dificultades para la unidad electoral peronista. *Revista SAAP: Sociedad Argentina de Análisis Político*, 13(1), 13-42. DOI: <https://doi.org/10.46468/18531970.13.1.A1>

**Anexos.**

**Gráfico 1. El problema más importante en Argentina**



**Fuente:** Latinobarómetro (2018).





---

**PAVA CANOSA**

*Penelope argyrotis*.

Especie con una afortunada recuperación poblacional.

# Bolivia: Apuntes para comprender la caída del gobierno del MAS más allá de la polarización

## *Bolivia: Notes to understand the fall of the MAS government beyond polarization*

**Rocío Estremadoiro Rioja** 

Universidad Mayor de San Simón  
[roestremadoiro@gmail.com](mailto:roestremadoiro@gmail.com)

### **Resumen**

*Este artículo busca examinar algunos aspectos que permiten comprender la caída del gobierno del MAS en noviembre de 2019, las características de la movilización que lo depuso y algunas pautas del gobierno que lo sucede. Ello, a partir de un trasfondo que procura alejarse de las interpretaciones maniqueas y polarizadas de quienes pugnan por el poder.*

**Palabras clave:** *Gobiernos del MAS, rupturas, crisis, régimen de transición.*

### **Summary**

*This article seeks to examine some aspects permitting to understand that downfall of the government of MAS in November 2019, the characteristics of the people's mobilization that deposed it, and of the regime that followed. From a background trying to detach from Manichean and polarized interpretations of those trying to get political power.*

**Keywords:** *MAS's governments, ruptures, crises, transitional government.*

**Artículo:** *Recibido el 10 de junio de 2020 y aprobado el 26 de junio de 2020.*

### **Cómo citar este artículo:**

Estremadoiro, R. (2020). Bolivia: Apuntes para comprender la caída del gobierno del MAS más allá de la polarización. *Reflexión política* 22(45), pp. 30-43. doi: <https://doi.org/10.29375/01240781.3637>

### **Introducción**

Después de catorce años de gobiernos sucesivos y de una hegemonía partidaria que parecía invencible a la cabeza del Movimiento al Socialismo (MAS), el 10 de noviembre de 2019 Evo Morales presentaba públicamente su renuncia luego de varias semanas de movilizaciones por un supuesto fraude que habría ocurrido en las elecciones del 20 de octubre de ese año y que le daban la victoria al MAS en primera vuelta.

Este desenlace suele ser interpretado desde dos polos: para los militantes, simpatizantes del MAS y principales líderes, la renuncia del presidente fue motivada por presiones principalmente de los aparatos represivos del Estado encarnados en las Fuerzas Armadas (FF.AA.) y la policía, ya que, en el primer caso, su máximo comandante, le “sugirió” al mandatario su renuncia y, en el segundo caso, la policía se había

amotinado contra el Gobierno en varias regiones del país sumándose a las protestas civiles. Por tanto, al amparo de esos argumentos, habría ocurrido un golpe de Estado cívico-policial-militar.

En cambio, para la oposición partidaria al gobierno del MAS y para los heterogéneos sectores que se movilizaron en contra del resultado eleccionario, lo ocurrido fue consecuencia de la presión de las movilizaciones ciudadanas que protestaban contra la continuidad en el poder del MAS a través de lo que concibieron como un fraude electoral.

Esta dicotomía de percepciones tiende a manifestarse en consignas vacías que, luego de la salida de Evo Morales y la asunción del gobierno transitorio, por otros tantos días enfrentaron a Bolivia con episodios de violencia. Meses después, está latente el preocupante enfrentamiento que tiene como trasfondo la pugna por el poder entre el MAS, los partidos políticos opositores y los representantes del Gobierno transitorio. Por otra parte, esos maniqueísmos no son capaces de abordar e interpretar el panorama complejo que llevó al corolario de noviembre de 2019.

Por ello, este artículo ofrece pautas para el análisis de algunos factores que se configuraron en relación con la caída abrupta de los gobiernos del MAS, las particularidades de las movilizaciones en su contra y ciertas características del Gobierno transitorio en el marco de la delicada situación política y social que viene atravesando Bolivia.

## **1. El poder y la caída: la pérdida de hegemonía<sup>1</sup> del MAS**

### **1.1 Contradicciones y rupturas**

Al remitirnos a la hegemonía partidaria del MAS, necesariamente habría que observar en el espejo circular del pasado y recordar lo que aconteció con la hegemonía del Movimiento Nacionalista Revolucionario (MNR) (1952-1964), o el caso de México, con la hegemonía del Partido Revolucionario Institucional (PRI) (1920-2000), instrumento partidario que tuvo la capacidad de modular tal maquinaria de poder que subyugó el sistema político mexicano por ocho décadas.

Las similitudes entre los tres partidos mencionados tienen que ver con un trasfondo de formaciones sociales complejas y étnicamente diversas, lo que resultó en una estructura partidaria que albergaba una amalgama de sectores que no necesariamente reflejaban una sola y compacta ideología, como los clásicos partidos leninistas. Al contrario, su éxito electoral puede explicarse por la flexibilidad ideológica que se materializaba en alianzas con grupos heterogéneos y que se acomodaba a las coyunturas políticas. Consecuentemente, el PRI, el MNR y el MAS fueron hegemónicos o predominantes en el sistema de partidos por largo tiempo, ganando con mayoría absoluta e igualmente controlando niveles territoriales intermedios y locales<sup>2</sup>.

A la par, la asunción al poder de dichas fuerzas políticas se generó después de una contundente ruptura social: en dos casos hubo una revolución y, en el otro, la antesala era una crisis social que depuso a un gobierno. Por ello, los tres partidos, fueron blanco de esperanzas de transformación, ganando elecciones y ejerciendo hegemonía partidaria por varias gestiones.

El caso del PRI es ilustrativo en esos aspectos. Dicho ente fue producto de la Revolución Mexicana de 1910, una revolución determinante en la alforja de las utopías más queridas de América Latina. Al procurar “institucionalizarla”, se configuró el PRI. Entre las características de los sucesivos gobiernos del

---

<sup>1</sup>El concepto de hegemonía se puede definir como la suma de la dirección política de un grupo social acoplada a una “dirección intelectual y moral”. Para Gramsci y sus contemporáneos, la hegemonía ocurre cuando la ideología de un grupo social logra extenderse a toda la sociedad o a varios sectores a través de la universalización de sus intereses, convirtiéndose así en hegemónica, o sea en una dirección no sólo política, sino intelectual y moral. Citas de Mouffe, 1988: 134. También el concepto alude a la hegemonía partidaria en el sentido de mantenerse como partido hegemónico o predominante (ganar elecciones con mayoría absoluta) dentro del sistema de partidos por mucho tiempo. Aquello suele estar relacionado con la definición anterior. En ese sentido, por un tiempo considerable, el MAS pudo articular los objetivos e intereses de varios grupos y las simpatías de no pocos sectores de la población, ejerciendo una dirección “intelectual y moral”, lo que se confirmó en tres periodos gubernamentales en los que ganó por mayoría absoluta. Esta hegemonía se fue resquebrajando como se comenta en las líneas que siguen.

<sup>2</sup>Sobre el MNR, la amalgama ideológica y el pragmatismo que representaba es muy interesante el trabajo de Antezana, 1983.



PRI ha resaltado su pragmatismo para mantener el poder, transcurriendo entre postulados ideológicos distintos, según la conveniencia y la coyuntura. Por ejemplo, mientras en las décadas de los 60 y 70 nuestros países franqueaban la sombra de las dictaduras militares, en México se seguía el “normal” cauce constitucional dominado por el PRI, pero esto no impidió que la “Doctrina de Seguridad Nacional” dejara su huella. Eso se evidenció en 1968, cuando las fuerzas gubernamentales masacraron a universitarios en Tlatelolco. Por ello, la hegemonía del PRI fue calificada como “dictadura perfecta”<sup>3</sup>: no tuvo la necesidad de apelar a los cuartelazos para regir con tintes casi absolutistas.

Si analizamos las gestiones del MAS, existieron pretensiones análogas para controlar el total del armazón estatal. Fue recurrente el intento de captación y control de varios organismos del Estado como el Poder Judicial, las FF.AA., la Defensoría del Pueblo, etc., sin contar la estrategia que se maquinó para que la mayor parte de los ámbitos territoriales intermedios y locales “autonómicos” fueran manejados por el partido predominante. Al tiempo, las organizaciones civiles como: sindicatos, gremios, movimientos sociales, entidades indígenas, etc., se vieron constantemente intervenidas, cooptadas, divididas<sup>4</sup>.

Asimismo, las tentativas de cooptar para fines partidarios las instituciones del Estado incluían una administración de justicia que era muy eficiente para escarmentar disidencias<sup>5</sup>, mientras se dejaba en impunidad a militantes partidarios del MAS que incurrieron en delitos<sup>6</sup>. Indistintamente se dio la desestructuración, funcionalización, debilitamiento y división de organizaciones sociales, indígenas, campesinas, etc., por parte del partido hegemónico para hacerlas serviles al gobierno. Fue el caso de la Central Obrera Boliviana (COB),

Confederación de Pueblos Indígenas de Bolivia (CIDOB), Consejo Nacional de Ayllus y Markas del Qullasuyo (CONAMAQ), entre otras organizaciones<sup>7</sup>.

Uno de los hechos más relevantes al respecto se refirió a la escisión del “Pacto de Unidad”, o de los sectores sociales que, al iniciar el llamado “proceso de cambio”, fueron su principal base social y donde estaban incluidos CIDOB y CONAMAQ, que, por motivos que trataremos enseguida, rompieron con el MAS. Como contraparte, el gobierno gestionó la creación y fortalecimiento de la Coordinadora Nacional por el Cambio (CONALCAM) como nuevo organismo social de sustento y compuesto por la Confederación Sindical Única de Trabajadores Campesinos de Bolivia (CSUTCB), la Confederación Sindical de Colonizadores de Bolivia (CSCB) y la Confederación Nacional de Mujeres Campesinas Indígenas Originarias Bartolina Sisa (CNMCIO-BS), además del apoyo militante e incondicional de las Federaciones del Trópico de campesinos cocaleros.

La ruptura del “Pacto de Unidad” fue la causa más significativa, entre varias, para el fraccionamiento del MAS como partido hegemónico. También se señala el alejamiento de sectores ambientalistas, indigenistas y de izquierda (clases medias e intelectuales) y un ahondamiento de diferencias con la COB. Cabe anotar que estos grupos veían en el MAS una opción histórica frente a los “partidos tradicionales” y la política en general, calificada como históricamente excluyente.

Se nominarán algunos acontecimientos que socavaron la legitimidad de los gobiernos del MAS como entes de transformación:

### **1.1.1 La persistencia de la matriz extractivista y los imaginarios desarrollistas tradicionales**

Fue evidente la persistencia de la matriz extractivista y los imaginarios desarrollistas tradicionales

<sup>3</sup>En 1990 se llevó a cabo el “Encuentro Vuelta: La experiencia de la libertad” con varios importantes pensadores latinoamericanos, entre ellos Octavio Paz y Mario Vargas Llosa. En los pormenores de ese evento, en un programa de televisión, Vargas Llosa se refirió a los gobiernos del PRI como la “dictadura perfecta”: “México es la dictadura perfecta. La dictadura perfecta no es el comunismo. No es la URSS. No es Fidel Castro. La dictadura perfecta es México. (...) Es la dictadura camuflada. (...) Tiene las características de la dictadura: la permanencia, no de un hombre, pero sí de un partido. Y de un partido que es inamovible” (Krauze, 2012) Más detalles en un artículo de Enrique Krauze, quien era el que conducía el programa de TV. En el mismo artículo, Krauze comentó que Octavio Paz se sintió incómodo con esa afirmación, pero que años antes había indicado que “en México no hay más dictadura que la del PRI y no hay más peligro de anarquía que el que provoca la antinatural prolongación de su monopolio político”. También ver: El país, 1990. Más detalles sobre los gobiernos del PRI en: Knight, 2011, Knight, 2015 y Magaloni, 2016.

<sup>4</sup>Si bien para respaldar estas acepciones se puede recurrir a fuentes primarias como noticias, también se puede revisar: Almaraz et al., 2012 y Rivera, 2015.

<sup>5</sup>En ese sentido, es innegable el abuso de poder a los que han sido sometidos José María Bacovic, el ex Magistrado Gualberto Cusi, Leopoldo Fernández, Gary Prado, entre otros. Ni qué decir del caso “terrorismo”, cuando se acusó a un grupo de extranjeros de liderar una guerrilla separatista organizada por la oposición que, en ese momento, estaba liderada por algunos personajes de la burguesía cruceña. Por ejemplo, ver: Pomacahua, 2017, Página Siete, 2013, y Medrano, 2015. Más allá de las responsabilidades de estas personas en los delitos por los que fueron acusadas, todo ciudadano debería tener derecho a la presunción de inocencia y a un proceso transparente, equitativo, recto y justo. En estos casos, salta a la vista que no se han cumplido esas mínimas garantías y derechos.

<sup>6</sup>Uno de los más sonados hechos de corrupción fue el llamado “caso Fondo Indígena” que involucraba a ministros de ese gobierno. Ver: López, 2017. Otro ejemplo muy preocupante fue la violación a una trabajadora de limpieza por un Asambleista de Chuquisaca de las filas del MAS en plena oficina pública, lo que fue registrado por las cámaras de seguridad. El delito que aún sigue impune. Revisar BBC, 2013.

<sup>7</sup>Ver nota 5.



en varios de los principales proyectos que han caracterizado a las gestiones gubernamentales lideradas por el MAS. Proyectos como las represas hidroeléctricas “El Bala” o “Rosita”, el deseo de construir una planta nuclear, los proyectos relacionados con el Mutún, la continuidad de la explotación minera e hidrocarburífera como base de la economía boliviana, las “mega obras” o “mega carreteras” que no contemplaron de manera oportuna el impacto ambiental que conllevaban y que incluso vulneraron áreas protegidas y territorios indígenas, son una muestra de esa realidad ineludible.

Sobre ello, el suceso más relevante fue el empecinamiento gobiernista en la construcción de una carretera que atravesara el Territorio Indígena y Parque Nacional Isiboro Sécuré (TIPNIS), lo que incluyó la represión de indígenas en la localidad de Chaparina cuando estos realizaban una marcha contra la carretera en septiembre de 2011. Este acontecimiento encarnó uno de los clavajes más cruciales en la legitimidad del MAS, porque implicó el alejamiento de la CIDOB, CONAMAQ y otras organizaciones étnicas e incluso autoridades y militantes del partido.

Otro indicador fueron los terribles incendios forestales en la zona de la Chiquitanía en 2019, como trasfondo de impunes chaqueos<sup>8</sup> con fines agroindustriales, sectores que eran aliados del gobierno. El régimen no sólo respondió tardíamente, sino que minimizó el problema<sup>9</sup>.

### **1.1.2 El culto a lo militar y la alianza con sectores conservadores**

Cuando se enarboló el llamado “proceso de cambio”, una de las características de la retórica de sus principales líderes era la condena al pasado político boliviano con una crítica muy fuerte a las dictaduras militares de los 60 y los 70, y a la intervención de las FF.AA. como una especie de “partido político armado” durante ese luctuoso tiempo y gran parte de la historia del país.

Empero, en cuanto a la praxis gubernamental, no solamente se sepultó el sueño de vía hacia

una nueva Constitución, y la implementación del Servicio Militar Voluntario, sino que se consolidó su obligatoriedad a través de una campaña promovida y defendida por el mismo Presidente Evo Morales.

Esto vino acompañado de una especie de nueva alianza del gobierno con las FF.AA. que significó que se mantuvieran los privilegios de los jefes de las mismas y fue incluso un obstáculo para el esclarecimiento de las responsabilidades por la violación de derechos humanos durante las dictaduras: los familiares de las víctimas de los regímenes militares trajinaron sin hallar justicia durante los periodos del MAS<sup>10</sup>.

Paradójicamente, eso no evitó que las FF.AA. se sumaran a las movilizaciones que culminaron con la renuncia de Evo Morales el 2019.

### **1.1.3 Persistencia de ideologías conservadoras en materia de derechos de las mujeres, sexuales y reproductivos**

Si bien es valedero que se han generado algunos avances en la legislación sobre estos temas bajo la administración del MAS, es ineludible el hecho de que, en el seno mismo de la Asamblea Constituyente, no haya habido discusión suficiente respecto a la inclusión en la nueva Constitución de derechos sexuales y reproductivos que fueron colocados en el tapete de la deliberación, pero que, en la fase de redacción de la Carta Magna, no fueron considerados<sup>11</sup>.

Por otra parte, en lo que respecta a los derechos de las mujeres, a pesar de los aciertos en materia legislativa o en mecanismos de acción positiva para asegurar la participación femenina en la toma de decisiones, estos logros se vieron opacados por los recurrentes “chistes” o expresiones de las principales autoridades que denigraban a las mujeres<sup>12</sup>.

Lo preocupante, como ya se mencionó, es que hubo casos de agresiones sexuales a mujeres por funcionarios de gobierno en los que no existió voluntad política suficiente para esclarecer y escarmentar.

<sup>8</sup>Quema de bosques con fines agrícolas o agroindustriales.

<sup>9</sup>Revisar Página siete, 2019; Carrasco, 2019.

<sup>10</sup>En el 2010 el presidente Morales aseguró que no existían archivos clasificados que dieran luces de los desaparecidos en las dictaduras, reclamo por el que peregrinan hace décadas los familiares de los vulnerados. Lo que es peor, el presidente desvinculó a las FF.AA. de su papel protagónico en los gobiernos autoritarios y acusó de actuar “políticamente” a quienes anhelaban saber la verdad. Para más detalles ver Eabolivia, 2010 y otras noticias similares.

<sup>11</sup>Medidas como la legalización del aborto, mayores derechos civiles y políticos para las diversidades sexuales, etc.

<sup>12</sup>Por ejemplo, revisar estas noticias: Correo del Sur, 2018; Boaretto, 2015; Vaca, 2016.

Finalmente, la forma en que los funcionarios de gobierno han llevado el caso de la vinculación sentimental y clientelar del presidente y otras autoridades con Gabriela Zapata, ha dejado mucho que desear en relación con el respeto hacia las mujeres, su integridad psicológica, su dignidad y su vida privada y sexual<sup>13</sup>.

#### **1.1.4 Persistencia de prácticas autoritarias**

Allende de la persecución de la disidencia y la violación de derechos humanos, especificada líneas arriba, fue notable la falta de crítica y autocrítica en el seno de las esferas gobiernistas y, particularmente, en la militancia del MAS. En ese marco se alejó y se censuró a los militantes que se atrevieron a cuestionar algunas decisiones de la cúpula partidista y, en múltiples ocasiones, los mismos dirigentes del partido han recordado a sus seguidores que dicha fuerza política no requiere de libre pensamiento y crítica, al contrario, precisaría de “soldados”<sup>14</sup>.

Adicionalmente, fue neurálgica la reacción gobiernista frente a algunas ONG críticas del régimen. El 2015 resaltó la alocución del vicepresidente del Estado acusando a algunas ONG críticas del gobierno de favorecer “intereses extranjeros” y de hacer “política”, a lo que siguió una campaña de desprestigio contra esas entidades, incluyendo a los organismos internacionales que financiaban el trabajo de las instituciones<sup>15</sup>.

#### **1.1.5 Caudillismo y culto a la personalidad**

En los años de “proceso de cambio”, hubo la tendencia en generar una especie de culto caudillista frente a la figura de Evo Morales.

Desde las esferas gubernamentales se perfiló una campaña mediática que potenció una serie de simbolismos que han rodeado la figura de Evo Morales a lo largo de su carrera política y particularmente desde que asumió el poder.

El hecho de que, imprecisamente<sup>16</sup>, se lo haya denominado el “primer presidente indígena de las Américas”, posesionado en ceremonias que supuestamente reescribieron ritos y saberes precoloniales y donde varios representantes auto-identificados como de origen étnico, lo nombraron líder espiritual de los indígenas y pueblos oprimidos del mundo, reviste una carga simbólica que mantuvo a Morales como una alegoría del triunfo de la lucha descolonizadora en América Latina y del resto del planeta. Este imaginario que representó Evo Morales fue fomentado tanto por el Estado boliviano, a través de calculadas campañas mediáticas y apariciones públicas, como por las interpretaciones que refuerzan la idealización del origen étnico del mandatario, más allá de análisis serios de logros y falencias de sus gestiones de gobierno.

Como ha acontecido con otros gobiernos en la historia de Bolivia, no es extraño encontrar gigantografías con la cara de Evo Morales en cada obra o proyecto que entregó la administración pública. Ello sin contar la denominación con el nombre Morales de instituciones educativas, campañas deportivas, la escuela de abogados del Estado y hasta los jóvenes militantes del MAS, que se han articulado bajo la denominación de “Generación Evo”. Es relevante recordar además la polémica que se dio por el intento de nombrar al aeropuerto de Oruro con el nombre del caudillo<sup>17</sup>.

Justamente, el carácter caudillista del MAS finalmente se constituyó en su talón de Aquiles, ya que el detonante de su caída el 2019 tuvo que ver con el empecinamiento gubernamental en repostular a Evo Morales y Álvaro García Linera a pesar de que los resultados de un referéndum cerraron la posibilidad de modificar la Constitución que en su artículo 168 indica que el presidente y el vicepresidente sólo pueden ser reelectos una sola vez de manera continua.

<sup>13</sup>Se trata del escándalo que involucraba a Evo Morales en una relación sentimental con Gabriela Zapata, que en ese momento era alta ejecutiva de la empresa china CAMC y a quien se acusó de tráfico de influencias y de beneficiarse con millonarios contratos con el Estado. Se habló de un hijo que habrían concebido, lo que fue admitido y después negado por el propio presidente. Hoy Zapata cumple una condena en la cárcel por una serie de delitos en los que se incluyen legitimación de ganancias ilícitas, asociación delictuosa, uso indebido de bienes públicos, falsedad ideológica, entre otros. No se sabe a ciencia cierta lo que ocurrió con Morales, Zapata, el supuesto hijo que tuvieron y el nepotismo que encerraban las acusaciones. Los implicados en el tema y funcionarios gubernamentales han presentado información contradictoria.

<sup>14</sup>Al respecto, revisar Opinión, 2013; Los Tiempos, 2013; El Diario, 2014.

<sup>15</sup>Para un mayor análisis, revisar Gandarillas, 2016.

<sup>16</sup>Benito Juárez, presidente de México en periodos discontinuos de 1858 a 1872, fue también considerado un representante indígena.

<sup>17</sup>Recordar que este tipo de prácticas, llevadas al extremo, fueron muy comunes en las dictaduras sultanistas que, en las primeras décadas del Siglo XX, asolaron Centroamérica y El Caribe. Como indica la metáfora, estos gobiernos militares descansaban en el poder de una persona, su familia y allegados, al punto de que los bienes públicos eran administrados como propiedad privada del déspota y, las FF.AA., eran poco más que su guardia personal. En ese sentido, el culto a la personalidad de estos caudillos llegaba a los límites de lo creíble. En esta categoría de análisis están los regímenes de Trujillo en República Dominicana, la familia Somoza en Nicaragua, Batista en Cuba y Duvalier en Haití. Para mayor referencia es ilustrativo el estudio de Hartlyn (1998) sobre el régimen de Trujillo en República Dominicana.



## **1.2 La metida de pata: el Referéndum del 21 de febrero de 2016**

El Referéndum “vinculante” del 21 de febrero de 2016, preguntó a la ciudadanía si estaba de acuerdo o no con una reforma constitucional que permitiera la repostulación del binomio presidencial del MAS. Aún se pueden ver las notas de prensa y las declaraciones del presidente, vicepresidente, ministros, militantes del MAS y exponentes de los sectores sociales afines a este partido, respaldando el mecanismo que fue promovido, organizado y auspiciado por los aparatos gubernamentales. Inclusive, antes que se llevara a cabo la consulta, se percibió un marcado triunfalismo en las esferas masistas, estaban seguros de que la opción por aceptar la reforma constitucional que permitiría la repostulación de los jerarcas, ganaría por amplio margen. El propio Evo Morales declaró que esperaba un respaldo que supere el 70 % de la votación: “vamos a ganar con el Sí el 21 de febrero de este año, vamos a ganar ampliamente. Eso no está en debate” (teleSUR, 2016). No esperaron que en los resultados se impusiera el “No”, este desenlace no planificaron<sup>18</sup>.

Los días siguientes al corolario, personeros de gobierno y militantes del MAS desvirtuaron los resultados de la consulta, arguyendo que se había impuesto una campaña que giró en torno a la “mentira”, en relación con un escándalo de “faldas” y corrupción que involucró al presidente y que habría influido en la votación (el escándalo con Gabriela Zapata, antes mencionado). Bautizaron al 21 de febrero como el “Día de la mentira” y se impulsó un aparato propagandístico que desvirtuó al Referéndum y su desenlace. Simultáneamente, se recurrió a una serie de estratagemas y argucias retóricas y legales para insistir en la repostulación. En noviembre de 2017, el Tribunal Constitucional Plurinacional (TCP) habilitó la repostulación de la dupla del MAS, arguyendo “la aplicación preferente de convenios internacionales” (teleSUR, 2017) con relación a lo dictado en la Constitución<sup>19</sup>.

El desconocimiento del juego, que el mismo régimen promovió, generó rechazo ciudadano.

Resultó ilógico que se gastaran millones de los recursos públicos en un plebiscito para luego desconocerlo porque el resultado no le agradó al poder. Con esos argumentos, una vez conocido el resultado del Referéndum y la intención gubernamental de desechar su mandato, se generó una reacción ciudadana crítica al régimen que trascendió a los tradicionales grupos de oposición. Esa reacción se fue alimentando varios años antes, debido, en parte, a las pautas antes abordadas. Del 2016 al 2019 se mantuvo cierta constancia en esas movilizaciones bajo la consigna “Bolivia dijo no”. Estos movimientos fueron el germen de los que se articularon ante el corolario de las elecciones de octubre de 2019 y que respondieron a un carácter heterogéneo y fragmentado.

## **2. La crisis de octubre-noviembre de 2019**

### **2.1 Elecciones cuestionadas y renuncia presidencial**

De acuerdo con el Tribunal Supremo Electoral (TSE) los resultados de las elecciones del 20 de octubre de 2019 dieron la victoria al MAS con el 47,08 % de los votos frente al segundo lugar, con 36,51 %, de Carlos Mesa de la alianza Comunidad Ciudadana (CC).

Esta diferencia del 10,57 % otorgaba al MAS la victoria en primera vuelta con un 0,57 de margen, siendo que el sistema electoral boliviano establece que un candidato debe tener el 50 % de los votos más uno o el 40 % con 10 puntos de ventaja sobre el segundo puesto para ganar en primera vuelta.

Estos resultados fueron desconocidos por amplios sectores que se movilizaron denunciando un supuesto fraude electoral. Las susceptibilidades al respecto se condensaron días antes, especialmente cuando se presentaron hechos extraños e irregulares, como la suspensión de la transmisión del conteo de votos por casi 24 horas y otras denuncias que apuntaban a un proceso fraudulento. Ante eso, se iniciaron las movilizaciones primero pidiendo

<sup>18</sup>El resultado final del Referéndum dio una victoria al No con el 51,30% de los votos frente al 48,70% del Sí. Ver La Fuente, 2016.

<sup>19</sup>El artículo 23 de la Convención Americana de Derechos Humanos indica: “Todos los ciudadanos deben gozar de los siguientes derechos y oportunidades: a. participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos; b. votar y ser elegidos en elecciones periódicas auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores, y c. tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país. 2. La ley puede reglamentar el ejercicio de los derechos y oportunidades a que se refiere el inciso anterior, exclusivamente por razones de edad, nacionalidad, residencia, idioma, instrucción, capacidad civil o mental, o condena, por juez competente, en proceso penal”. (Secretaría de Derechos Humanos y Pluralismo Cultural, 2016).



la validación de la segunda vuelta, luego nuevas elecciones y finalmente la renuncia presidencial.

Después de varios días de paros y otras formas de protesta que impedían el normal desenvolvimiento de la cotidianidad laboral, el gobierno respondió convocando a una auditoría “vinculante” del proceso electoral por parte de la OEA. El domingo 10 de noviembre salieron los resultados de la auditoría, indicando que hubo irregularidades y recomendando nuevas elecciones. Con ello, las movilizaciones crecieron, lo que incluyó un motín policial en varias regiones, la “sugerencia” de las FF.AA. que solicitaban la dimisión presidencial y una petición similar de la COB y otros organismos obreros y campesinos.

En conclusión, Evo Morales y el vicepresidente Álvaro García Linera renunciaron, siguiendo autoridades y cabecillas del MAS, como Adriana Salvatierra y Rubén Medinaceli, presidenta y Primer Vicepresidente de la Cámara de Senadores, respectivamente. Ello allanó el camino a la opositora Jeanine Áñez por el Movimiento Demócrata Social (MDS) (que ocupaba la cartera de Segunda Vicepresidente de la Cámara de Senadores) para hacerse con la presidencia de Bolivia bajo el argumento de sucesión constitucional “ipso facto”<sup>20</sup>.

Áñez asumió el mandato el 12 de noviembre de 2019. Posteriormente, el Congreso boliviano aprobó anular las elecciones de octubre para posibilitar la realización de nuevos comicios.

## **2.2 “Pititas”: heterogeneidad en las movilizaciones contra los resultados electorarios**

Tiempo antes del desenlace del 2019, ante la concentración del poder que sobrellevaba la hegemonía partidaria del MAS y el raquitismo de una oposición partidaria fragmentada, se dio el fenómeno del surgimiento de iniciativas ciudadanas a título de “Colectivos”, “Plataformas”, “Movimientos”, etc. Algunas de estas manifestaciones tienen un historial de lucha de larga data, otra es la experiencia de nuevas propuestas que se han multiplicado en los últimos años. En todos los casos, estos organismos se han fortalecido y han ampliado su alcance gracias a las redes sociales,

mecanismos comunicativos relativamente libres, de fácil y masivo acceso y que difícilmente pueden ser subyugados por intereses políticos, corporativos y otros, a diferencia de los medios de comunicación tradicionales.

Estas organizaciones colectivas enunciaron diversidad de proyectos, propuestas, discursos, fines, ideologías, mecanismos de acción, etc. Las hay feministas, ambientalistas, defensoras de derechos de las diversidades sexuales y grupos étnicos, temáticas, culturales, reivindicativas de contenidos coyunturales, ligadas a proyectos político-partidarios e intereses gremiales. Cabe recalcar que parte de estos movimientos también tienden a ser funcionalizados, ya sea por el mismo MAS o por una oposición partidaria moribunda que encontró nuevos bríos en estas entidades<sup>21</sup>.

A partir de algunas de estas formas de organización civil, se nutrieron las protestas contra los gobiernos del MAS por el desconocimiento de los resultados del Referéndum de febrero de 2016 y que continuaron en apronte hasta que el descontento social estalló en octubre-noviembre de 2019.

Las movilizaciones de esos agitados meses se caracterizaron por convocar gran cantidad de personas, pero también porque los participantes eran grupos heterogéneos y fragmentados que no compartían ideologías y menos una agenda o programa político único más allá del rechazo al gobierno del MAS y a las elecciones de octubre. Era evidente que, si estos grupos se enfrentaban a otras temáticas, hubieran exteriorizado posiciones radicalmente distintas y contrarias dado que en sus filas había feministas, ambientalistas, anarquistas, de la izquierda clásica más allá del MAS, pero también hubo representación de sectores conservadores y de la élite tradicional desplazada del poder por el MAS, algunos vinculados a la oposición partidaria.

Otra característica de los levantamientos de fines del 2019 fue una convocatoria que atrajo a gran cantidad de jóvenes “millennials” y hasta “centennials”, especialmente de clases medias, que recurrieron al Whastapp para organizarse y ejecutar los bloqueos, ello principalmente en las urbes.

Los bloqueos fueron por demás pintorescos, se utilizaron una serie objetos domésticos como juguetes, insumos de cocina, mueblería y hasta

<sup>20</sup>Esta cadena de renuncias de las autoridades masistas genera dudas sobre a qué objetivo respondían. ¿Se generaron las renuncias por la presión de los aparatos represivos y los sectores movilizados? ¿Se esperaba que estas dimisiones explosionaran en un apoyo popular masivo que volcara la tortilla a favor del presidente y máximas autoridades? ¿Se buscaba consolidar el alegato de que se gestaba un golpe de Estado?

<sup>21</sup>Ver Guardia, Marcelo, Zegada María Teresa, 2019. Estremadoiro, 2018.





pititas o cuerdas. Por eso, el entonces presidente Morales, declaró con sarcasmo:

“Me he sorprendido, ahora dos, tres personas (están) amarrando ‘pititas’, poniendo ‘llantitas’. ¿Qué paro es ese (...)? Soy capaz de dar talleres, seminario de cómo se hacen las marchas a ellos, para que aprendan”<sup>22</sup>.

Tomando con ironía las palabras de Morales los propios manifestantes denominaron a su movimiento como “revolución de las pititas”.

No obstante, allende lo peculiar, amplio y heterogéneo de estas movilizaciones, los sectores conservadores, anacrónicos y vinculados a la élite y partidos tradicionales opositores del oficialismo masista, fueron los que terminaron tomando no solamente el nuevo gobierno, sino la vanguardia ideológica y discursiva de las movilizaciones de octubre-noviembre de 2019.

### 3. ¿El retorno del falangismo?

#### 3.1 Banderas en las espaldas, rezos en las esquinas

Una característica de las manifestaciones de fines del 2019, a medida que estallaba una polarización violenta entre quienes pugnaban por el poder, fue que se hizo intensiva la interpelación religiosa y el estridente nacionalismo militar como parte importante de los discursos y simbolismos de quienes se alzaron contra el gobierno del MAS y los resultados de las elecciones de octubre.

Al son de los típicos himnos y marchas militares, era común ver a los manifestantes ataviados en las espaldas con la tricolor boliviana como alusión constante a la “defensa de la patria” o la “República de Bolivia” y en desconocimiento del Estado Plurinacional como si este fuera un logro tendencioso y exclusivamente “masista”.

Así, se articularon fuertes maniqueísmos en los que todos los males de la historia de Bolivia se debían única y exclusivamente a los gobiernos del MAS, calificados, imprecisamente, como “dictadura”. Estas expresiones, en no pocas ocasiones, conllevaban tintes racistas contra el origen étnico de Morales y otros militantes del MAS. Al otro

lado del espectro, los militantes del MAS también enunciaron dicotomías similares e igual de inexactas, estereotipadas, violentas y estridentes, reduciendo lo que acontecía a un quiebre de “indios versus blancos”, “clases populares versus clases medias”, “pobres versus ricos”, “izquierda versus derecha”.

Juntamente, la interpelación religiosa cristiana, y específicamente católica, se hizo notoriamente presente en el discurso político. No faltaban en los cabildos rezos y oraciones contra lo que denominaron (erradamente) un “gobierno ateo”<sup>23</sup>. Al mismo tiempo, la Iglesia Católica, en cierta medida desplazada del poder desde la asunción del Estado laico, volvió a exhibir protagonismo político.

Por otra parte, no escasearon las expresiones conservadoras y ultramilitaristas que pasaron de la marginalidad a tomar la palestra. Grupos antifeministas, contra las diversidades sexuales y hasta enunciaciones racistas y clasistas que se creyeron superadas, salieron a la luz.

Es importante recordar que este tipo de pautas ideológicas no fueron nuevas en Bolivia. Durante las dictaduras de la década del 60 y del 70, principalmente en la dictadura de Banzer, se posicionó el eje ideológico del falangismo, emulación boliviana del franquismo español, que antes era un pensamiento minoritario y que se constituyó como significativo en esa época. Los imaginarios de esta tendencia albergaban la interpelación religiosa, el chovinismo militarista, el anticomunismo maniqueo y un profundo conservadurismo<sup>24</sup>. Luego de la transición democrática estos patrones volvieron a la marginalidad hasta hoy, que parecen haber despertado con nuevos bríos en el contexto descrito.

#### 3.2 Grupos irregulares y ola de violencia

El referente más claro del militarismo conservador que tomó protagonismo fue la constitución de grupos irregulares con tufillo paramilitar. Es el caso de la Resistencia Juvenil Cochala (RJC), primero con sede en la ciudad de Cochabamba y después con intenciones de extenderse al resto del país.

Esta agrupación que se particularizó por transportarse en motocicletas (por lo que también se los denominaron “motoqueros”) y por portar

<sup>22</sup>Citado en Chambi, 2019.

<sup>23</sup>Si bien uno de los avances de la nueva Constitución boliviana aprobada y promovida por los gobiernos del MAS fue el Estado laico, ello no implicó que estos regímenes se constituyeran como “ateos”. Al contrario, fueron sonados los acuerdos del MAS con evangelistas y, en más de una ocasión, los propios cabecillas del MAS hacían espectáculos mediáticos “rezando” en iglesias católicas con el fin de ganar la simpatía de sectores que continúan en ese espectro. Eso sí, cabe destacar que la relación de los gobiernos del MAS con la Iglesia Católica fue tirante y de conflicto.

<sup>24</sup>Para ahondar en las características mencionadas de la dictadura banzerista, ver la investigación de Estremadoiro, 2008.

armas caseras, fue la cara más violenta de las movilizaciones de las “pinitas”. Ante el amotinamiento de la policía, se atribuyeron labores propias de los aparatos represivos institucionalizados, como “vigilancia” y “protección” de los movilizados ante la reacción de grupos afines al MAS.

Desempeñaron varios hechos de violencia y violación de los derechos humanos, como la agresión a la alcaldesa por el MAS del municipio de Vinto en Cochabamba, quien fue interceptada, echada con pintura roja, obligada a caminar de rodillas y a quien le cortaron los cabellos<sup>25</sup>. Otro caso fue el intento de asesinato de un periodista, quien recibió tres puñaladas a la salida de una discoteca, perpetrado por un miembro que fue denunciado como parte de RJC<sup>26</sup>. De igual forma, fue sonada la expulsión de mujeres de pollera y otras personas que se encontraban en la plazuela de Cala Cala<sup>27</sup>, centro de reuniones de la RJC pero que no dejaba de ser espacio público, acto calificado como racista, arbitrario y discriminador. Asimismo, y ya en el Gobierno transitorio, frente a anuncios de movilizaciones por parte de militantes del MAS en el marco del aniversario del Estado Plurinacional el 22 de enero de 2020, RJC amenazó con reactivarse y “responder” aunque para ese entonces ya estaban en funcionamiento los aparatos represivos institucionalizados. Es relevante recordar que, durante los conflictos tras la salida de Evo Morales, este grupo “apoyó” muchas veces a la policía y FF.AA. contra los bandos afines al MAS.

Se destaca, sin embargo, que luego de la dimisión de las autoridades masistas y la asunción del régimen transitorio, hubo una ola de violencia que involucró tanto a militantes del MAS como a los grupos que estaban contra ese partido y el gobierno depuesto. Esas luctuosas jornadas, incluyeron linchamiento de personas, quemas de bienes y espacios públicos, incendios de casas de periodistas y representantes políticos de ambos bandos y amenazas de guerra civil. Bajo esa coyuntura, fue asesinado un miembro de RJC por una turba y otro amarrado y golpeado<sup>28</sup>.

### 3.3 Apuntes sobre el Gobierno transitorio

Bastante simbólico el hecho de que el Gobierno transitorio haya asumido su mandato con una Biblia en mano. Poco tiempo antes, el líder cívico cruceño Luis Fernando Camacho, uno de los actores más visibles que encarnaban los levantamientos de finales del 2019, había prometido que llevaría una carta de renuncia de Evo Morales y una Biblia a las infraestructuras del poder político para que “Dios vuelva al palacio”<sup>29</sup>. De esa manera, se vio a Camacho junto a la presidenta transitoria y otras autoridades del nuevo régimen con el famoso “libro sagrado” al inaugurar su mandato.

Este distintivo suceso fue continuado por otros similares durante esa gestión gobiernista. No sólo en varias alocuciones públicas la presidenta y altas autoridades enunciaban a Dios y a los postulados cristianos constantemente, sino que llegaron a ejecutarse acciones públicas como contratar helicópteros para rociar con agua bendita algunas ciudades ante la pandemia de la COVID-19 y no faltaron declaraciones gubernamentales que aseguraron que el “ayuno y oración” vencerían al virus<sup>30</sup>. Llama la atención que, ante la prohibición de reuniones masivas para evitar los contagios de esa enfermedad, solamente se tuviera tolerancia con las celebraciones religiosas, aunque, ante las críticas, se retrocedió con la medida<sup>31</sup>.

Otro rasgo del régimen es la confirmación y continuidad del militarismo. Aparte de asignar presupuesto adicional destinado al equipamiento de las FF.AA.<sup>32</sup>, aprobó un polémico Decreto en el que eximía de responsabilidad penal a militares que participaran de operativos de “restauración del público” en el marco de la crisis política que rodeaba a su administración. La misma presidenta declaraba que: “el Gobierno tuvo que asumir la medida porque enfrentó acciones violentas que nunca antes habíamos visto en nuestra historia y nunca quisiéramos verlas de nuevo” (Citado en Los Tiempos, 28 de noviembre de 2019). Posteriormente, el Decreto fue abrogado debido a que “esta determinación ha sido tomada en consideración a que gracias a Dios y a la comprensión de todos

<sup>25</sup>Revisar: Quisbert, 2019. Otras versiones realzan que dichos vejámenes a la alcaldesa fueron en “represalia” por el asesinato del joven Limbert Guzmán Vásquez, acaecido supuestamente en manos de grupos afines al MAS y a la autoridad. Ver: Los Tiempos, 2019.

<sup>26</sup>Ver Opinión, 2020.

<sup>27</sup>Revisar Los Tiempos, 2020.

<sup>28</sup>Ver Los Tiempos, 2019.

<sup>29</sup>Citado en France24, 2019.

<sup>30</sup>Por ejemplo, revisar Agencia EFE, 2020.

<sup>31</sup>Ver Corz, 2020.

<sup>32</sup>Ver Opinión, 2019.



los sectores del país, hemos logrado la ansiada pacificación” (Idem). Otra medida que fortaleció a los aparatos represivos fue el incremento de sueldos y otros beneficios a favor de la policía<sup>33</sup>.

La “pacificación” incluyó incidentes de cruda represión y la denuncia de violaciones a los derechos humanos como lo ocurrido en las localidades de Senkata y Sacaba, donde las fuerzas del orden se enfrentaron con militantes del MAS en condiciones sumamente desiguales y violentas para estos últimos. Estos episodios fueron catalogados como masacres por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH). Fallecieron más de una treintena de personas<sup>34</sup>.

Por otra parte, en apenas meses de gobierno salieron a la luz escandalosos casos de corrupción. El más lamentable fue un supuesto sobrepago en la compra de respiradores en un delicado contexto de pandemia<sup>35</sup>.

Es necesario subrayar que por la pandemia de la COVID-19, las elecciones programadas para mayo de 2020 tuvieron que ser suspendidas hasta septiembre pero, de todas maneras, otras medidas del Gobierno transitorio son cuestionadas y de dudosa legitimidad, porque se dilucidan atribuciones decisorias que no corresponden a un carácter de transición.

Es el caso de la autorización para establecer mecanismos abreviados para la evaluación de semillas transgénicas en Bolivia<sup>36</sup>, lo que denota la alianza del régimen con la plutocracia agroindustrial, y del cierre de los Ministerios del Culturas y Deportes y Comunicación que serán fusionados a los Ministerios de Educación y de la Presidencia, respectivamente<sup>37</sup>.

Si bien todavía es poco tiempo el que este régimen está gobernando para realizar una evaluación precisa y objetiva, estos hechos dan algunas luces respecto a su tendencia ideológica y hacia dónde se encamina.

#### 4. A manera de conclusión

Un doloroso aspecto a acentuar es que si revisamos la historia política de Bolivia, encontraremos que gobiernos radicalmente distintos, en ideología,

posición política, diferencias de coyuntura histórica, en cuanto a la praxis del manejo de la gestión pública, conllevan atributos escalofriantemente similares: tendencia a la concentración del poder y al centralismo, autoritarismo y abuso de poder, corrupción, prácticas clientelistas y nepotistas, militarismo, deficiente planificación pública, revanchismo, extractivismo, discursos y simbolismos vacíos que distan de la práctica real.

Aquello podemos evidenciarlo si comparamos los salientes gobiernos del MAS con el actual régimen transitorio. Por ello, no está demás compartir una breve reflexión que hacía Alberto Gutiérrez, historiador y diplomático del Siglo XIX, pero cuya acepción puede aplicarse para describir cierta dinámica de los gobiernos bolivianos que se repite inclusive en el Siglo XXI:

Hay otro factor que crea esas contradicciones, que el historiador se encuentra en el deber de investigar en sus verdaderos orígenes. Es la educación de los políticos en Bolivia, la tendencia a la adulación y el servilismo, la predisposición enfermiza que forma bandas voluntarias de sicarios y esbirros. La lisonja palaciega que malea y pervierte los mejores caracteres... (Gutiérrez, 1976, p. 216).

Cabe preguntarse si el poder (y la obsesiva y mezquina pugna que encierra) verdaderamente envilece a las instituciones y corrompe al ser humano y, más todavía, cuando se perfila el intento constante de concentrarlo, monopolizarlo, tomarlo como un feudo y abusar de él. ¿O qué otra cosa le sucede a la turbulenta Bolivia?

#### 5. Referencias

- Agencia EFE. (27 de abril de 2020). Añez pide una jornada de “ayuno y oración” para vencer la pandemia en Bolivia. Agencia EFE Recuperado de <https://www.efe.com/efe/america/sociedad/anez-pide-una-jornada-de-ayuno-y-oracion-para-vencer-la-pandemia-en-bolivia/20000013-4232441>
- Almaraz, A., Fernández, O., Fernández, R., Komadina, J., Mamani, P., Olivera, O., Regalsky, P., Soto, G. (2012) *La MAScarada del poder*. Buenos Aires, Argentina: Ediciones Herramienta
- Antezana, L. H. (1983). *Sistema y proceso ideológico en*

<sup>33</sup>Ver Correo del Sur, 2020.

<sup>34</sup>Más detalles en Correo del sur, 2019.

<sup>35</sup>Detalles en Miranda, 2020.

<sup>36</sup>Revisar Los Tiempos, 2020. Este tipo de política no es nueva, en la década de 1990 se inició con la introducción de soya transgénica y siguió con los gobiernos sucesivos, incluidos los del MAS. Ver Somos Sur, 2011 y Página Siete, 2020.

<sup>37</sup>Detalles en Opinión, 2020.

- Bolivia 1935-1979. En Zavaleta Mercado, R. (Comp.). Bolivia Hoy. México: Siglo XXI.
- BBC. (2013). Bolivia conmocionada por video de una supuesta violación. BBC News. Recuperado de [https://www.bbc.com/mundo/noticias/2013/01/130118\\_bolivia\\_video\\_supuesta\\_violacion\\_legislador\\_irm](https://www.bbc.com/mundo/noticias/2013/01/130118_bolivia_video_supuesta_violacion_legislador_irm)
- Boaretto, R. (18 de noviembre de 2015). Evo Morales: "No quiero pensar que es lesbiana, compañera ministra". La izquierda diario. Recuperado de <http://www.laizquierdadiario.com.bo/Evo-Morales-No-quiero-pensar-que-es-lesbiana-companera-ministra>
- Carrasco, G. (15 de octubre de 2019). Los incendios de la Chiquitania tendrían impacto en el voto de los bolivianos. CNN español. Recuperado de <https://cnn.espanol.cnn.com/2019/10/15/los-incendios-de-la-chiquitania-tendria-impacto-en-el-voto-de-los-bolivianos/>
- Chambi, F. (30 de diciembre de 2019). Valor y rebeldía: la "pitita" que despertó a otra Bolivia. Los Tiempos. Recuperado de <https://www.lostiempos.com/actualidad/pais/20191230/valor-rebeldia-pitita-que-desperto-otra-bolivia>
- Correo del Sur. (3 de marzo de 2018). Lluven críticas contra Morales por su chiste. Correo del Sur. Recuperado de [https://correodelsur.com/politica/20180303\\_llueven-criticas-contra-morales-por-su-chiste.html](https://correodelsur.com/politica/20180303_llueven-criticas-contra-morales-por-su-chiste.html)
- Correo del Sur. (11 de diciembre de 2019). CIDH habla de "masacres" en Sacaba y Senkata. Correo del Sur. Recuperado de [https://correodelsur.com/politica/20191211\\_cidh-habla-de-masacres-en-sacaba-y-senkata.html](https://correodelsur.com/politica/20191211_cidh-habla-de-masacres-en-sacaba-y-senkata.html)
- Correo del Sur. (2 de abril de 2020). Incrementan los salarios de los policías y ahora reciben entre 450 y 470 bolivianos más. Correo del Sur. Recuperado de [https://correodelsur.com/seguridad/20200402\\_incrementan-los-salarios-de-los-policias-y-ahora-reciben-entre-450-y-470-bolivianos-mas.html](https://correodelsur.com/seguridad/20200402_incrementan-los-salarios-de-los-policias-y-ahora-reciben-entre-450-y-470-bolivianos-mas.html)
- Corz, C. (5 de junio de 2020). El Gobierno retrocede y suspende actos religiosos con 30% de aforo en la cuarentena. La Razón. Recuperado de <https://www.la-razon.com/sociedad/2020/06/05/el-gobierno-retrocede-y-suspende-actos-religiosos-con-30-de-aforo-en-la-cuarentena/>
- Eabolivia. (18 de febrero de 2010). Asofamd: Ha llegado la hora de decir la verdad sobre las dictaduras en Bolivia. Eabolivia. Recuperado de [https://www.la-razon.com/?\\_url=%2Fnacional%2Facusar-FFAA-cumplir-orden-Suprema\\_0\\_1173482652.html](https://www.la-razon.com/?_url=%2Fnacional%2Facusar-FFAA-cumplir-orden-Suprema_0_1173482652.html)
- ElDiario. (8 de junio de 2014). El MAS no quiere librepensantes como postulantes. El Diario Recuperado de [http://www.eldiario.net/noticias/2014/2014\\_06/nt140608/politica.php?n=76&-el-mas-no-qui-ere-librepensantes-como-postulantes](http://www.eldiario.net/noticias/2014/2014_06/nt140608/politica.php?n=76&-el-mas-no-qui-ere-librepensantes-como-postulantes)
- El País. (31 de septiembre 1990). Vargas Llosa: "México es la dictadura perfecta". El País. Recuperado de: [https://elpais.com/diario/1990/09/01/cultura/652140001\\_850215.html](https://elpais.com/diario/1990/09/01/cultura/652140001_850215.html)
- El País. (24 de febrero de 2016). Bolivia le dice no a la intención de Evo Morales de buscar otra reelección. El País. Recuperado de [https://elpais.com/internacional/2016/02/24/actualidad/1456274986\\_514912.html](https://elpais.com/internacional/2016/02/24/actualidad/1456274986_514912.html)
- Estremadoiro, Rocío. (2008). Algunas dimensiones de análisis a partir de la matriz ideológica de la dictadura de Banzer en Bolivia. (Tesis de Máster en Estudios Latinoamericanos). Universidad de Salamanca, Salamanca, España.
- Estremadoiro, Rocío. (2018). Movimientos 21 F. Hegemonía partidaria y contrapesos. Revista Cuarto Intermedio, No. 120 (pp. 46-57).
- France24. (10 de noviembre de 2019). La Biblia se cuela en la disputa política en Bolivia. France24. Recuperado de <https://www.france24.com/es/20191110-la-biblia-se-cuela-en-la-disputa-pol%C3%ADtica-en-bolivia>
- Gandarillas, M. (2016). La libertad de asociación en uno de los países más democráticos (y extractivistas) del mundo. Petropress. Centro de Documentación e Información de Bolivia. Recuperado de <http://www.cedib.org/publicaciones/la-libertad-de-asociacion-en-uno-de-los-paises-mas-democraticos-y-extractivistas-del-mundo-petropress-35-3-16/>
- Guardia, M., Zegada, M. T. (2019). La vida política del meme, interacciones digitales en Facebook en una coyuntura crítica. Cochabamba, Bolivia: Plural.
- Gutiérrez, A. (1976). La guerra de 1879. Nuevos esclarecimientos. La Paz, Bolivia: Ediciones Populares Camarlingui.
- Hartlyn, J. (1998). The Struggle for Democratic Politics in the Dominican Republic. Londres: The University of North Carolina Press.
- Knight, A. (2011). La revolución mexicana. México, Fondo de Cultura Económica. DOI: <https://doi.org/10.2307/j.ctv47wf39.19>
- Knight, A. (2015). La revolución cósmica. Utopías, regiones y resultados. México 1910-1940. México, Fondo de Cultura Económica.
- Krauze, E. (2012). La dictadura perfecta. Letras libres. Recuperado de <https://www.letraslibres.com/mexico-espana/la-dictadura-perfecta>.
- López, E. (7 de diciembre de 2017). Caso Fondo Indígena sin acusación formal a casi 3 años de la denuncia. Los Tiempos. Recuperado de <https://www.lostiempos.com/actualidad/economia/20171207/caso-fondo-indigena-acusacion-formal-casi-3-anos-denuncia>
- Los Tiempos. (10 de enero de 2013). García Linera les dice a los masistas que si son libres pensantes pueden irse. Los Tiempos. Recuperado de <https://www.lostiempos.com/actualidad/nacional/20130110/>



- [garcia-linera-les-dice-masistas-que-si-son-libres-pensantes-pueden-irse](#)
- Los Tiempos. (28 de noviembre de 2019). Añez abroga el Decreto 4078 que eximía de responsabilidad penal a FFAA. Los Tiempos Recuperado de <https://www.lostiempos.com/actualidad/pais/20191128/anez-abroga-decreto-4078-que-eximia-responsabilidad-penal-ffaa>
- Los Tiempos. (8 de noviembre de 2019). Abren dos investigaciones y Alcaldesa de Vinto se repone. Los Tiempos. Recuperado de <https://www.lostiempos.com/actualidad/cochabamba/20191108/abren-dos-investigaciones-alcaldesa-vinto-se-repone>
- Los Tiempos. (13 de noviembre de 2019). Fallece joven de la Resistencia Cochala tras ser golpeado en la zona sur, otro miembro se encuentra internado. Los Tiempos. Recuperado de <https://www.lostiempos.com/actualidad/cochabamba/20191113/fallece-joven-resistencia-cochala-ser-golpeado-zona-sur-otro-miembro>
- Los Tiempos. (17 de enero de 2020). Resistencia desaloja bruscamente a un grupo de personas de la plazuela Cala Cala. Los Tiempos. Recuperado de <https://www.lostiempos.com/actualidad/cochabamba/20200117/resistencia-desaloja-bruscamente-grupo-personas-plazuela-cala-cala>
- Los Tiempos. (8 de mayo de 2020). Añez aprueba decreto para abreviar procedimientos de evaluación de semillas transgénicas de maíz, trigo y soya. Los Tiempos. Recuperado de <https://www.lostiempos.com/actualidad/pais/20200508/anez-aprueba-decreto-abreviar-procedimientos-evaluacion-semillas>
- Magaloni, B. (2006). Voting for Autocracy: Hegemonic Party Survival and its Demise in Mexico. Cambridge, Reino Unido: Cambridge University Press. DOI: <https://doi.org/10.1017/CBO9780511510274>
- Medrano, E. (6 de abril de 2015). Caso Terrorismo I dejó cabos sueltos. Eju TV. Recuperado de <https://eju.tv/2015/04/el-caso-rzsa-terrorismo-dej-al-menos-cuatro-cabos-sueltos/>
- Miranda, B. (20 de mayo de 2020) Coronavirus en Bolivia: un escándalo por la compra de respiradores provoca la destitución del ministro de Salud. BBC News. Recuperado de <https://www.bbc.com/mundo/noticias-52747870>
- Mouffe, C. (1986). Hegemonía e ideología en Gramsci. Teoría 5.
- Opinión. (15 de julio de 2013). MAS inicia represalias contra "librepensantes". Opinión. Recuperado de <https://www.opinion.com.bo/articulo/el-pais/mas-inicia-represalias-librepensantes/20130615013600474049.html>
- Opinión. (18 de noviembre de 2019). Gobierno aprueba decreto que transfiere Bs 34,7 millones para las FFAA. Opinión. Recuperado de <https://www.opinion.com.bo/articulo/pais/gobierno-anez-aprueba-decreto-transfiere-bs-347-millones-ffaa/20191118211652737418.html>
- Opinión. (2 de febrero de 2020). Periodista es apuñalado y acusa a miembro de la Resistencia. Opinión. Recuperado de <https://www.opinion.com.bo/articulo/policia/periodista-es-apuñalado-acusa-miembro-resistencia/20200202123827749032.html>
- Opinión. (5 de junio de 2020). Añez cierra tres ministerios y dos embajadas; hay rechazo y críticas. Opinión. Recuperado de <https://www.opinion.com.bo/articulo/pais/anez-cierra-ministerios-embajadas-rechazo-criticas/20200605005548771210.html>
- Página Siete. (13 de octubre de 2013). Fallece José María Bakovic, ex presidente de Caminos. Página Siete Recuperado de <http://www.paginasiete.bo/sociedad/2013/10/13/fallece-jose-maria-bakovic-expresidente-caminos-3032.html>
- Página Siete. (17 de diciembre de 2019). Incendio de la Chiquitania entre los grandes desastres de 2019. Página Siete. Recuperado de <https://www.paginasiete.bo/miradas/2019/12/17/incendio-de-la-chiquitania-entre-los-grandes-desastres-de-2019-240614.html>
- Página Siete. (10 de mayo de 2020). En 2011 Evo legalizó transgénicos y ahora acusa al Gobierno de que «nos mata» con transgénicos. Página Siete. Recuperado de <https://www.paginasiete.bo/economia/2020/5/10/en-2011-evo-legalizo-transgenicos-ahora-acusa-al-gobierno-de-que-nos-mata-con-transgenicos-255107.html>
- Pomacahua, P. (2 de junio de 2017). Condenan y destituyen a Gualberto Cusi. Página Siete. Recuperado de <https://www.paginasiete.bo/nacional/2017/6/2/condenan-destituyen-gualberto-cusi-139776.html>
- Quisbert, C. (7 de noviembre de 2019). Intentan linchar a la Alcaldesa del MAS y queman sede edil en Vinto. Página Siete. Recuperado de <https://www.paginasiete.bo/nacional/2019/11/7/intentan-linchar-la-alcaldesa-del-mas-queman-sede-edil-en-vinto-236654.html>
- Rivera, S. (2015). Mito y desarrollo en Bolivia. El giro colonial del gobierno del MAS. La Paz, Bolivia: Piedra Rota.
- Secretaría de Derechos Humanos y Pluralismo Cultural. (2016). Convención Americana sobre Derechos Humanos. Argentina: De bolsillo. Recuperado de [https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/derechoshumanos\\_publicaciones\\_colecciondebolsillo\\_10\\_convencion\\_americana\\_ddhh.pdf](https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/derechoshumanos_publicaciones_colecciondebolsillo_10_convencion_americana_ddhh.pdf)
- Somos Sur (2011). Los transgénicos en Bolivia: Algo de historia. Recuperado de <https://www.somossur.net/bolivia/economia/agro-y-seguridad-alimentaria/710-los-transgenicos-en-bolivia-algo-de-historia.html>
- TeleSUR. (2 de enero de 2016). Evo Morales aspira 70% de apoyo en referendo. TeleSUR. Recuperado de <https://www.telesurtv.net/multimedia/Evo-Morales->



---

[aspira-70-de-apoyo-en-referendo-20160102-0016.html](https://www.telesurtv.net/news/Tribunal-habilita-la-repostulacion-de-Evo-Morales-para-2019-20171128-0047.html)

TeleSUR. (28 noviembre 2017). Tribunal Constitucional habilita la repostulación de Evo Morales para 2019. TeleSUR. Recuperado de <https://www.telesurtv.net/news/Tribunal-habilita-la-repostulacion-de-Evo-Morales-para-2019-20171128-0047.html>.

Vaca, M. (1 de marzo de 2016). El machismo le pasa factura a Evo Morales. Univisión. Recuperado de <http://www.univision.com/noticias/corrupcion/el-machismo-le-pasa-factura-a-evo-morales>



---

**TANGARA ABEJERA**

Piranga rubra.

Especie migrante del norte

# ¿Cambios de rumbo? El gobierno Bolsonaro y la realidad política de Brasil

## *Path Change? Bolsonaro's government and politics in Brazil*

**Michelle Fernandez** 

Instituto de Ciencia Política/Universidad de Brasilia (IPOL/UnB)  
[michelle.fernandez@unb.br](mailto:michelle.fernandez@unb.br)

**Humberto Dantas** 

Centro de Liderança Pública (CLP)  
[drhdantas@gmail.com](mailto:drhdantas@gmail.com)

**Graziella Testa** 

Escola de Políticas Públicas e Governo/Fundação Getúlio Vargas (EPPG/FGV)  
[graziella.testa@fgv.br](mailto:graziella.testa@fgv.br)

### **Resumen**

*¿Brasil vive una crisis de liderazgo político? En este artículo, describimos cómo se organiza el gobierno de Jair Bolsonaro; sus conflictos internos y externos; la relación entre el Ejecutivo y el Legislativo y cómo esos factores influyen e impactan la dinámica de formulación de políticas públicas en el país. Para eso, trataremos de presentar y analizar las relaciones de ese gobierno con el Congreso Nacional, es decir, con la Cámara de Diputados y el Senado Federal. Analizamos las instituciones formales e informales a partir de una descripción de los primeros dieciocho meses de gobierno. Al final, presentaremos la dinámica de construcción de políticas públicas del gobierno Bolsonaro, haciendo hincapié en el panorama de las políticas sociales en ese periodo.*

**Palabras clave:** Brasil, instituciones, políticas sociales, gobierno, legislativo.

### **Abstract**

*Is Brazil facing a leadership crisis? In this article, we describe how Jair Bolsonaro's government is organized, with its internal and external conflicts. We also look at the relation between Legislative and Executive and how those factors impact on the public policies design dynamics in Brazil. Therewith, we present and analysis of the relations between this government and the Congress, both the Chamber of Deputies and the Senate. We analyze the formal and informal institutions of the government constructions in the first eighteen months of Bolsonaro's administrations. Finally, we present the dynamics of public policy construction of Bolsonaro's administration emphasizing the social policies during this period.*

**Keywords:** Brazil, institutions, social policies, government, congress.

**Artículo:** Recibido el 30 de mayo de 2020 y aprobado el 19 de junio de 2020

### **Cómo citar este artículo:**

Fernández, M., Dantas, H. & Testa G. (2020) ¿Cambios de rumbo? El gobierno Bolsonaro y la realidad política de Brasil. *Reflexión política* 22(45), pp. 44-53. doi: <https://doi.org/10.29375/01240781.3918>

## Introducción

La joven democracia brasileña ha pasado por una serie de pruebas en los últimos años. Tras el fin de la dictadura militar, en 1985, pocas veces habíamos tenido un periodo en el que coincidieran importantes tormentas económicas y políticas a la vez. La pérdida de apoyo político del gobierno de Dilma Rousseff, la creciente crisis económica y la insatisfacción social han generado un escenario de inestabilidad política que ha dado lugar a la llegada de Bolsonaro al poder.

En octubre de 2018, los brasileños acudieron a las urnas para elegir un nuevo presidente de la República y para componer la Cámara de Diputados y el Senado Federal, además de elegir gobernadores de estado y diputados estaduais. Tras un pleito electoral muy polarizado, ganó las elecciones Jair Messias Bolsonaro. Con casi 30 años de carrera política, Bolsonaro nunca había ocupado lugar expresivo en el escenario político. Siempre había sido un parlamentario de “segunda línea” y se destacaba por posiciones políticas polémicas, radicales y cargadas de prejuicio.

Las características de la actuación de Bolsonaro en la Cámara de Diputados antes de ocupar la silla presidencial no dejaban claro cuáles serían los rumbos de la política brasileña después del 1 de enero de 2019. A pesar de los muchos años de vida pública llegaba al poder un outsider político. Además de eso, Brasil seguía polarizado bajo crisis económica y política. Así, contestar a algunas preguntas es importante para entender la realidad de Brasil a partir del 2019: ¿Cómo se organiza el gobierno Bolsonaro?; ¿cómo se da la relación del presidente con el Parlamento brasileño?; y ¿cuáles son las dinámicas de generación de políticas públicas? En las líneas que siguen, trataremos de presentar cómo se organiza el gobierno Bolsonaro a partir del análisis de las fuerzas políticas que componen el referido gobierno. Además de eso, trataremos de presentar y analizar las relaciones de ese gobierno con el Congreso Nacional, es decir, con la Cámara de Diputados y el Senado Federal. Por último, presentaremos algunos resultados políticos de los primeros dieciocho meses de gobierno, haciendo hincapié en el panorama de las políticas sociales en ese periodo.

### 1. Mirando hacia dentro: cómo se organiza el gobierno Bolsonaro

En los primeros meses del gobierno Bolsonaro, Dantas (2019) afirmó que la gestión actual sería “de” enfrentamiento y se mantendría “en” enfrentamiento. Eso se debe al hecho de que el presidente es históricamente adepto del conflicto y organizó un equipo de trabajo con diferentes líneas ideológicas que, desde el interior de los ministerios, son responsables por la generación de disputas internas que llevan a un absoluto desorden, o algo muy cerca de eso.

El escenario actual no es muy diferente de lo que se había imaginado en el 2019. Bolsonaro ha sido elegido por el Partido Social Liberal (PSL), pero dejó el partido después de poco más de 11 meses de mandato, en noviembre de 2019. Con menos de dos años en el poder, él es el presidente que colecciona la más numerosa cantidad de pedidos de impeachment desde el regreso de Brasil a la democracia, 31 pedidos. En un país que pasa por una intensa polarización política desde 2013, ese número de pedidos de impeachment puede no representar tanto, pero es necesario recordar que, en términos partidarios, Bolsonaro se ha elegido con la menor base de apoyo legislativo de la historia reciente de la nación. Entre los 513 diputados de la Cámara Federal de Brasil, su partido, el PSL, ha tenido poco más de 50 diputados federales, y su coalición electoral, formada por el PSL y el Partido Renovador Laborista Brasileño (PRTB) del vicepresidente Hamilton Mourão, no ha agregado ni un escaño para el grupo parlamentario.

El bajo apoyo parlamentario al gobierno Bolsonaro diseña un panorama de fragilidad para el gobierno. Aun así, Bolsonaro no ha buscado sistemáticamente diálogo público con los partidos que podrían ayudar, para aumentar su base de apoyo en el parlamento. Por el contrario, en las redes sociales y en entrevistas para los medios de comunicación tradicionales, el presidente ha repetido diversas veces que los partidos son corruptos y que su gobierno no negociaría para obtener victorias junto a los parlamentarios. Eso ha hecho que la agenda del Ejecutivo no avanzara en el Congreso Nacional en diferentes ocasiones.



Además de eso, Bolsonaro imprime posiciones muy controvertidas en temáticas polémicas acerca de las costumbres y la cultura. El presidente se ha caracterizado en su ejercicio de gobierno por su actuación política conflictiva con representantes de diversos colectivos sociales, dentro de los que se destacan defensores de derechos humanos, ambientalistas, minorías étnicas e integrantes de la comunidad LGBTQ+. El presidente insiste en la defensa del armamento personal y viene afirmando, en estos casi 30 años de vida pública, que el Golpe Militar de 1964 fue una revolución que ha salvado al país del comunismo. En el encuentro de la Cumbre de las Naciones Unidas, en 2019, su discurso señaló el hecho de que su victoria en 2018 sacó el sesgo ideológico y puso fin a la dañosa izquierda del país.

A partir de las percepciones iniciales señaladas, es posible afirmar que Bolsonaro formó su gobierno basándose en cinco grupos de actores políticos distintos (Dantas, 2019). Son ellos:

1. Los militares: grupo que Anderson (2020) llama la fuerza más importante de sustentación de Bolsonaro, la base más estable y poderosa. Ha sido formado en los seis primeros meses del presidente en el poder por 45 personas en los más altos niveles. Actualmente, en 2020, tienen mucho espacio y poder en el gobierno y ocupan diversos ministerios importantes. Bolsonaro nunca negó su admiración por ese grupo. No se puede afirmar que los nombramientos de los militares no sean democráticos y previsibles. El problema es la obsesión del presidente por una falsa versión de la historia del país afirmando que los años de dictadura militar (1964-1985) fueron libertadores, revolucionarios, positivos y no rompieron con la democracia. El trauma generado en una parte de la sociedad contribuye en ese punto para una sensación constante de la posibilidad real de un nuevo golpe militar en el país.

2. Los conservadores: grupo que Almeida (2019) llama “ola conservadora”. Está compuesto, sobre todo, por los nuevos evangelistas, caracterizados como liberales en términos económicos, reguladores en términos morales, intolerantes en términos sociales y más punitivos. Además de esos, la inspiración de los conservadores está en un astrólogo autodidacta en filosofía, tratado como escritor, Olavo de Carvalho, y en el hijo del presidente, Carlos Bolsonaro. Ambos opinan e influyen en el gobierno a partir de creencias anticientíficas.

Anderson (2020) afirma que la versión de la realidad del gobierno Bolsonaro, basada en guerras culturales, deja al margen los hechos políticos reales. Además, la izquierda, el feminismo y la homosexualidad son los enemigos principales, y la respuesta más clara son los homenajes a la dictadura, la defensa de los fabricantes de armas y de los militares en general. El “moralismo histórico” sería una característica importante de ese gobierno.

3. Los políticos: negando la política y los políticos, con la creación de una imagen falsa de su propio pasado, Bolsonaro eligió algunos representantes de esta clase para ocupar los ministerios. La decisión ha sido problemática, pues ha puesto en un mismo grupo actores implicados en corrupción, como el diputado y ministro Onix Lorenzoni (DEM-RS) y el exjuez y exministro de Justicia, Sérgio Moro, conocido como un apóstol de la honestidad. Además, organizó su gobierno a partir de grupos temáticos en el Congreso Nacional, imaginando que tendría apoyo político a pesar de negarse a negociar con los partidos, que en el Legislativo brasileño dan muestras de una coordinación que no puede ser ignorada (Miranda, 2009). Sin embargo, en los últimos meses, durante la crisis generada por la pandemia de la COVID-19, Bolsonaro viene acercándose al Centrão. Ese grupo político ha sido cercano a todos los gobernantes que pasan por la silla presidencial a cambio de beneficios propios (Couto, Abrúcio y Texeira, 2014; Melo y Consentino, 2014). Parece ser que con Bolsonaro no va a ser diferente.

4. Los economistas: en la campaña electoral, Bolsonaro escogió al economista neoliberal Paulo Guedes como su representante para las temáticas económicas. Llegó a decir que era Guedes quien iba a dar todas las cartas en ese sector. De hecho, al asumir el poder ha creado un superministerio de Finanzas y entregado su comando a este aliado. El plan de Guedes ha sido, desde los primeros meses de gobierno, disminuir la presencia del Estado en las políticas públicas todo lo posible. Eso ha generado una disminución de las inversiones públicas, sobre todo en políticas sociales. El ministro y su equipo han tratado también de aprobar reformas que debilitan a los trabajadores, dejando a esos con cada vez menos apoyo del Estado, como ha sido la Reforma de la Seguridad Social. El mayor problema es que Guedes se muestra mucho más fiel a los preceptos neoliberales que Bolsonaro. Además de eso, el ministro viene teniendo dificultad para aprobar parte de su agenda por el Legislativo.





5. Los juristas: la figura del exministro Sergio Moro, “el paladín” de la lucha contra la corrupción, fue el nombramiento más emblemático de Bolsonaro, por ese motivo su salida ha cambiado el equilibrio de fuerzas del gobierno. El exjuez es visto por sectores de la sociedad como un ícono de la moralidad y la acción contra políticos y empresarios involucrados en escándalos de corrupción en el país. Así, invitar a Moro fue una buena jugada para empezar el gobierno. Sin embargo, la figura de Moro ha estado constantemente en conflicto con la imagen de corrupción vinculada a las relaciones de la familia del Presidente con las milicias de Río de Janeiro (Anderson, 2020). Moro ha actuado en el gobierno bajo una agenda propia. Pero, sus proyectos en el Legislativo han sufrido derrotas expresivas, demostrando que él no tiene articulación política y que el gobierno Bolsonaro no tiene buenas relaciones con el Parlamento. Los enfrentamientos entre el exministro y el presidente se intensificaron, particularmente, el 24 de abril de 2020, cuando Bolsonaro exoneró al jefe de la Policía Federal en contra de la voluntad de Moro. Ese hecho ha llevado a la renuncia del exjuez a la carpeta ministerial y ha empezado una crisis de acusaciones y desconfianzas hacia el gobierno. Se cayó así el primer pilar, uno de los principales.

Entre los grandes desafíos internos del gobierno Bolsonaro sobresale el problema de liderazgo. El presidente no tiene características de líder o gestor y nunca lideró un proceso político en sus 28 años como parlamentario en el Parlamento, donde cumplió siete mandatos sin ninguna expresión estratégica. Además de eso, el presidente no ha logrado aglutinar fuerzas políticas dentro del mismo partido que le eligió, el PSL. Ese no era un partido político grande antes de la llegada de Bolsonaro a la presidencia; por el contrario, era minúsculo. Sin embargo, en las elecciones de 2018, el PSL ha logrado elegir el presidente y un número significativo de diputados, transformándose como partido político. Por eso, cuando empezó el gobierno, muchos de los miembros del PSL no se conocían y no sabían si comulgaban los mismos valores y planes. Todo eso se podría ajustar con liderazgo y comunión, pero Bolsonaro no ha logrado hacerlo porque es una persona prepotente, principiante, obsesionada y errática (Anderson, 2020). Más allá de eso, hay una gran percepción de que Bolsonaro se acompaña de personas conflictivas como él, lo que pone al gobierno en la lógica de los enfrentamientos entre los miembros de su equipo.

Por lo tanto, la característica más emblemática de este gobierno es la capacidad de promover cambios caóticos en cargos vitales, inflamando simpatizantes en las redes sociales y dejándose llevar por ellos. El resultado es solo uno: el caos. Lo que queda por contestar es si ese caos es intencionado, es decir, es una estrategia del gobierno, o es una consecuencia de la falta de liderazgo de Bolsonaro. Todavía es muy pronto para decirlo con seguridad.

## **2. Las relaciones con los otros poderes: cómo se desarrolla la relación Ejecutivo - Legislativo en el gobierno Bolsonaro**

La cuestión de la relación entre el Ejecutivo y el Legislativo juega un papel central en la literatura institucional brasileña porque se confunde con la cuestión de la estabilidad democrática. Entre los factores que resultaron en el golpe de Estado y el largo y violento periodo de la dictadura militar brasileña estuvo la difícil relación entre el Ejecutivo y el Legislativo en el periodo iniciado por la Constitución de 1946. La alta fragmentación del Congreso asociada con un Ejecutivo con poca capacidad para su propia agenda habría contribuido a la parálisis de decisión que hizo que fuera más propicio el golpe (Abranches, 2018; 1988).

Vale la pena recordar que las explicaciones ex post factum de los factores que dieron lugar al golpe de Estado en Brasil no son fatalistas, ni determinan que los mismos elementos necesariamente darían lugar al mismo escenario, pero ciertamente explican por qué la importancia de esta agenda de investigación y la gran cantidad y calidad de investigación en Brasil. Fueron estas interpretaciones del golpe y otros estudios internacionales en ingeniería constitucional los que caracterizaron a la academia de ciencias políticas de los años ochenta y noventa, generando una gran cantidad de predicciones para el conjunto de incentivos institucionales establecidos por la Constitución de 1988.

Sistemas electorales multipartidistas y proporcionales de lista abierta asociada con el presidencialismo resultarían en una parálisis de decisión constante. Esto se debe a que, en un sistema multipartidista, es muy raro que el jefe del partido de gobierno tenga la mayoría de los miembros del parlamento. En los parlamentarios, los impases se resolverían mediante instrumentos institucionales específicos para momentos en que el director ejecutivo no pudo llegar a un acuerdo.

Sin embargo, en el presidencialismo, tales impases no serían solucionables ya que el jefe de gobierno es elegido por voto popular y no puede ser eliminado con justificación política, formalmente. A ese escenario, se agregó el federalismo que otorgó grandes poderes a los estados y municipios de la federación.

Sin embargo, las predicciones de parálisis no fueron confirmadas y los primeros estudios empíricos sobre el desempeño del Congreso en el contexto institucional en 1988 trataron de entender cómo se estaba resolviendo la ecuación de gobernanza. Se entendió que dos conjuntos de factores son fundamentales para que el Congreso y el Ejecutivo logren cierta armonía: la relación entre el presidente y los líderes del partido y la relación entre estos y sus respectivos bancos parlamentarios. En el primero, el período actual resultaría en una mayor centralización de la Agenda en manos del Ejecutivo, lo que sería consecuencia de los instrumentos de la Medida Provisional y la Urgencia Constitucional, dos incentivos institucionales que permitirían al Ejecutivo priorizar su agenda sobre la del Legislativo.

En el segundo, los datos empíricos (Figueiredo y Limongi, 1995; 1999; 2000) mostraron que los líderes del partido obtuvieron de sus escaños una alta disciplina en relación con la orientación de sus partidos, medida por un instrumento peculiar del parlamento brasileño, el de la orientación electoral. A través de este instrumento, los líderes del partido expresan la posición oficial del partido en los votos parlamentarios y es posible ver cuán disciplinados son los parlamentarios en términos de su liderazgo.

La explicación de la alta disciplina pasó por otros elementos microinstitucionales descuidados en la primera ola de estudios (Santos, 2003). Dos factores llevarían a los parlamentarios a votar de acuerdo con sus líderes en el plenario de la Cámara: 1) es por criterio del partido que el presidente elige a los ministros de Estado, por lo tanto, un parlamentario tendrá más probabilidades de ser nombrado ministro si está de acuerdo con su partido; 2) el presupuesto público en Brasil era lo que convencionalmente se llamaba autorización, lo que significa que el Congreso aprobaría el máximo que el Ejecutivo podría tener en recursos.

La última palabra sobre el presupuesto, la ejecución de recursos, sería prerrogativa de

los ministerios. Por lo tanto, si un parlamentario está interesado en traer recursos a su distrito de origen, será necesario que él tenga una buena relación con su partido y este incentivo permitiría al Ejecutivo construir alianzas estables y una relativa previsibilidad en cuanto al número de votos que tendría disponible en el Congreso. En otras palabras, el presidente “forma su gobierno” cuando asigna miembros del partido para ocupar carteras ministeriales. Estos partidos, a cambio, apoyan la agenda del presidente ejecutivo en el Congreso.

Una tercera ola de literatura sobre las relaciones entre el Ejecutivo y el Legislativo trajo nuevas herramientas que nos ayudan a comprender. Freitas (2016) concluye que una buena parte de la agenda que se tomó como Ejecutivo en la segunda ola de literatura es en realidad la agenda de la coalición. Es decir, si el Ejecutivo puede ver su agenda aprobada, el proceso de formulación de esa agenda no ocurre sin la participación del Congreso, por el contrario, la construcción de esta agenda es compartida. Testa (2017) explora las otras formas de organización de los frentes y bancas legislativas, parlamentarias y comités parlamentarios, y concluye que no es posible ignorar el grado de formalización de las instituciones que permiten la construcción de la coalición.

North (1991) definió las instituciones como incentivos informales y reglas formales. Aun así, Helmke y Levitsky (2006) construyeron una clasificación de las instituciones informales en relación con las instituciones formales. Sin embargo, aunque las instituciones pueden ser tanto formales como informales, vale la pena señalar que una característica de las instituciones informales que no se puede descuidar es que no hay previsibilidad en cuanto al criterio para cambiarlas. Es decir, si el proceso legislativo de una enmienda constitucional, por ejemplo, tiene plazos, quórum y liturgia específica, el lastre institucional informal en el que se creó el presidencialismo de la coalición no tiene la misma seguridad. Por lo que, si los primeros treinta años se caracterizaron por presidentes y parlamentarios que optaron por tratar los incentivos institucionales formales de cierta manera, no existe una regla formal de que los próximos parlamentarios y presidentes hagan lo mismo.

Fue exactamente este punto el que salió a la luz después de las elecciones de 2018 con la elección de Jair Messias Bolsonaro. El proceso de construcción de coaliciones se asoció con



prácticas corruptas en el discurso electoral, la elección de ministros de carteras ministeriales debería responder al criterio “técnico” de acuerdo con la campaña electoral de Jair Bolsonaro, y muchos otros. El discurso surge en un contexto de desacreditación de partidos y política.

Si el resultado de la ecuación de gobernabilidad en Brasil pasa necesariamente por este conjunto de instituciones informales y los partidos que resuelven los dilemas de la acción colectiva dentro del Legislativo Federal y entre el Ejecutivo y el Legislativo, la propuesta de Jair Bolsonaro sería formar su oficina con el personal técnico, a través de los partidos políticos, incluso si tales atributos, técnicos y políticos, no son mutuamente excluyentes. En la práctica, se intentó evitar a los partidos políticos y construir la coalición con los cinco grupos mencionados, militares, conservadores, economistas, abogados y políticos. Sin embargo, estos últimos no constituyeron relaciones sólidas de coaliciones, sino amistades extrapoladas para el campo político.

El presidente de la República, desde que asumió el cargo, se ha relevado de la tarea de construir una coalición. Es decir, encontrar partidos dispuestos a apoyar todo o parte de su agenda para tener cierta previsibilidad sobre el desempeño parlamentario. El presidente lo hizo porque la tarea de construir una coalición nunca fue una función formal del presidente de la República en Brasil. Por el contrario, los presidentes que lo han hecho han perdido puntos de popularidad al hacerlo. Por ejemplo, Lula, dependiendo del apoyo del PMDB para gobernar, veía a muchos votantes del PT insatisfechos. Así también, Fernando Henrique Cardoso, veía a los votantes socialdemócratas del PSDB muy descontentos cuando buscaba el apoyo del Partido del Frente Liberal. Jair Bolsonaro no estaba dispuesto a ver a algunos de sus electores insatisfechos para construir una coalición.

Sin embargo, las bases de apoyo del presidente están demostrando ser débiles. Los “políticos” amistosos no pueden operar la articulación política en el Congreso porque el presidente no está dispuesto a renunciar a nada; los conservadores siempre parecen estar más insatisfechos con la reducción de la influencia de Olavo de Carvalho en el gobierno y con los límites impuestos por el Congreso a propuestas absurdas; el máximo representante de juristas, Sergio Moro, deja al gobierno acusando directamente a Jair Bolsonaro de interferir en la Política Federal. Hay economistas y

militares. El ejército, sin embargo, tiene su propia agenda económica.

Los economistas dirigidos por Paulo Guedes, Ministro de Economía de la Escuela de Chicago, intentan imponer una agenda de reducción del Estado en todas sus dimensiones con un enfoque en la privatización amplia y sin restricciones de las empresas estatales. La agenda económica militar desde los días de la dictadura ha estado más cerca de una perspectiva de desarrollo nacional. Con la crisis económica desencadenada por la pandemia Sars-CoV-2, surgió un plan económico para el “desarrollo de infraestructura” y la creación de empleo a través de la inversión estatal. El programa “Pro-Brasil” fue presentado por primera vez en 2019 por los ministros de Infraestructura y la Casa Civil, Tarcisio Freitas y el general Braga Neto, y fue convocado por el plan de medios “Marshall Tupiniquim”. También hay similitudes entre el programa vinculado al ala militar y el programa principal de la presidenta del PT que sufrió un juicio político en medio de una crisis económica, Dilma Rousseff.

Estudios ya señalaban la dificultad de tratar las relaciones entre el Ejecutivo y el Legislativo en Brasil como si fueran dos actores unívocos con agendas diferentes (Limongi, 2010). Esto se debe a que el Congreso estaría compuesto por varios grupos con diferentes intereses. A eso se agrega la posibilidad de un Ejecutivo también fragmentado que traiga viejas preocupaciones sobre la parálisis democrática.

### **3. La dinámica de producción de los resultados políticos: las políticas públicas en el gobierno Bolsonaro**

En los apartados anteriores han sido señaladas características internas al gobierno Bolsonaro y algunas relaciones del gobierno con otros actores políticos que apuntan a la instauración del caos en el escenario político brasileño. Cuando se mira hacia las políticas públicas, sobre todo las políticas sociales, se nota que el actual presidente de Brasil, desde un principio, ha preparado su gobierno para ejecutar una parálisis en los avances sociales por medio de estos instrumentos. Políticas desarrolladas a lo largo de las últimas dos décadas están bajo serios riesgos (Arretche et al., 2019).

Las políticas públicas sociales en el gobierno Bolsonaro han sido conducidas por medio de una dinámica basada en la austeridad. Para tratar de solucionar la crisis económica instaurada en el país, el nuevo presidente, asesorado por el ministro de finanzas Paulo Guedes, ha elegido actuar a partir de la disminución de la participación del Estado en una serie de políticas, principalmente en los temas sociales.

Esa reducción del Estado se basa en dos mecanismos. Por un lado, está la disminución de las actividades propiamente dichas del apoyo del Estado en temas sensibles a la ciudadanía, sobre todo en un contexto de grandes desigualdades sociales como es el caso de Brasil. Esa reducción brusca de intervenciones gubernamentales está vinculada a la idea de Estado mínimo defendida por el actual gobierno. Bolsonaro deja claro que la preocupación por la desigualdad no es parte de las directrices de su gestión. El segundo mecanismo hace referencia al repaso de una serie de responsabilidades centradas en el gobierno nacional a los gobiernos subnacionales, sobre todo en términos de políticas sociales (Abrucio et al., 2020). Dejar de encargarse de políticas antes coordinadas por el gobierno central, poniéndolas bajo la responsabilidad de los gobiernos subnacionales, hace que Brasilia logre “ahorrar” todavía más, a costas del buen resultado de las políticas públicas.

Las elecciones políticas de Bolsonaro actúan en el sentido de vaciar las responsabilidades del gobierno federal en temas sociales, sobre todo en cuestiones de políticas de prestación de servicios como son educación y salud. Traspasar responsabilidades que son del gobierno central a los estados y municipios es actuar directamente para generar diferencias locales en términos de la oferta de servicios sociales. La reducción de acciones federales en esas políticas produce, sin lugar a duda, un aumento en las desigualdades entre regiones, ya que los gobiernos subnacionales tienen capacidades estatales distintas entre ellos.

Enfrentarse a problemas que profundizan las desigualdades en Brasil debería ser una agenda prioritaria para la clase política. Entre estos temas, la salud y la educación deben, necesariamente, colocarse en el centro de la discusión porque forman lo que podríamos llamar el núcleo duro de los derechos sociales. Sin embargo, durante los últimos años, los indicadores sociales en Brasil han mostrado un empeoramiento significativo. El

discurso de austeridad económica predicado por el gobierno como una forma de avanzar hacia un nuevo proyecto de desarrollo ha afectado significativamente las políticas de salud pública y educación y, en consecuencia, ha impactado directamente en la calidad de vida de los ciudadanos. Las prácticas políticas en nombre de esta idea comenzaron a guiar al sector público en 2016, en el gobierno Temer, de manera estructurada con la aprobación de la Enmienda Constitucional 95, que impone una reducción de la presencia del Estado impidiendo el aumento de las inversiones estatales durante los próximos veinte años (Fernandez y Pellanda, 2018).

Además de eso, la administración del presidente Bolsonaro ha estado marcada por la falta de coordinación, desorganización y falta de experiencia en la gestión del sector público. En las áreas de salud, educación, cultura, ciudadanía y derechos humanos prevalecen decisiones ideológicas en una guerra cultural declarada a todo y a todos los que representan cualquier forma de conocimiento científico. Bolsonaro gradualmente impone su visión del mundo en la administración federal (Fernandes et al., 2020). Tanto la estructura del Ministerio de Salud, como la del Ministerio de Educación, materializan los deseos del presidente de promover una cultura militar y detener “ideologías comunistas”, que por lo general están asociadas con temas respaldados por la ciencia. Aparte del hecho de que la mayoría de las carteras ministeriales están formadas por generales de la reserva.

La situación más crítica del gobierno en términos de políticas sociales sucede en la crisis sanitaria de la COVID-19. La baja actuación del gobierno federal, la falta de coordinación más explícita y la actuación desde una perspectiva ideológica, sin tener en cuenta los aportes de la ciencia, han afectado el enfrentamiento a la pandemia.

Aunque el desempeño de los estados y municipios en el combate a la pandemia sea importante, es esencial reconocer la necesidad de la coordinación del gobierno federal en un plan conjunto para el país. Hay un contexto de asimetrías previas en las capacidades estatales, en recursos humanos y materiales, de las entidades subnacionales para implementar respuestas efectivas a la crisis impuesta por la epidemia. Además, una estrategia única para hacer frente a la pandemia, con las adaptaciones necesarias en la implementación local,





es esencial para brindar respuestas satisfactorias a la crisis. En este momento, lo ideal sería tener la coordinación del gobierno federal combinada con el sólido desempeño de los gobiernos subnacionales (Fernandez, 2020). Además de eso, está puesta la importancia de considerar los conocimientos producidos por la ciencia para basar el proceso de toma de decisiones en términos de elección de la mejor opción para conducir el enfrentamiento de la crisis. Desafortunadamente, eso no ha sido considerado en Brasil. Hay también una discusión basada en ideología que viene conduciendo a la elección del mejor tratamiento para las personas infectadas por el COVID-19, el uso de la cloroquina. La elección del mejor tratamiento para los enfermos dejó de ser un tema discutido por la ciencia y la medicina y pasó a ocupar espacio en las discusiones político-ideológicas en todo el país.

De momento, e incluso antes de que empezara la pandemia de la COVID-19, los intentos del gobierno por mejorar la economía no han tenido éxito. Todos los “sacrificios” sociales para lograr la disminución de las cuentas públicas no han presentado datos que lleven a la conclusión de que la situación económica brasileña presenta señales de mejora. Lo que hay, sin embargo, es un empeoramiento de las cuestiones sociales. El impacto de la reducción de la inversión estatal en políticas sociales, como salud y educación<sup>1</sup>, el aumento de las tasas de desempleo<sup>2</sup> y el consiguiente empobrecimiento de la población, llevan el país a la profundización de la vulnerabilidad social. Agregado a eso, la ineptitud del gobierno para llevar la máquina pública, el uso de una perspectiva ideológica en el proceso de toma de decisión y la desconsideración de los conocimientos razonables para la solución de los problemas públicos profundizan la crisis social del país. En pocos años, el país pasará por un proceso de empeoramiento de los indicadores sociales que han llevado algunas décadas en construcción. Brasil vive hoy una pandemia y un pandemonio.

### **Apuntes conclusivos**

A lo largo del texto se ha tratado de señalar que el gobierno de Jair Bolsonaro está efectivamente marcado por conflictos internos y externos. La falta de diálogo del presidente con grupos políticos

distintos de los suyos, los constantes cambios en las carpetas ministeriales, declaraciones abiertas y agresivas en las redes sociales contra varios sectores de la sociedad, conflictos con el Legislativo y con gobernadores y alcaldes, entre otros hechos, marcaron el escenario político brasileño en los primeros 16 meses del actual gobierno.

El fracaso en la construcción de mayorías sólidas en el Congreso Nacional muestra que Bolsonaro legisla a un ritmo similar a los otros presidentes, pero viene siendo derrotado como ningún otro antecesor suyo. Eso se debe a la incapacidad y falta de interés del presidente en mantener el diálogo con diferentes fuerzas políticas.

Durante casi año y medio en el poder, el presidente demostró ser errático en una serie de políticas públicas. Los resultados políticos generados por el gobierno no tienen interés en combatir la desigualdad, característica que marca las relaciones sociales en Brasil. Con una política económica basada en el Estado mínimo, no opta por inversiones en temas sociales. De la misma forma, el presidente deja de actuar para contemplar las necesidades de minorías políticas. Por lo tanto, políticas públicas de educación, salud y derechos humanos ya no están en la agenda del ejecutivo federal.

Además de eso, ante la pandemia, se desespera, niega la enfermedad, busca enfriar el impacto del aislamiento social al extremo y tiene entre sus seguidores y admiradores a quienes rechazan la existencia del virus. Critica abiertamente a los gobernadores y alcaldes, mostrando una absoluta falta de preparación para hacer frente a la crisis económica y social promovida por la COVID-19. Brasil se enfrenta a una crisis de dimensiones importantes y tiene que lidiar con los improprios de un presidente al que poco le importa la situación de fragilidad humana que enfrentan los más de 200 millones de habitantes que tiene el país. Es evidente la crisis de liderazgo político reflejada en la incapacidad de Bolsonaro de concertar y coordinar la respuesta pública, amparándose en un discurso negacionista. Los rumbos de la sociedad brasileña bajo el mando de Bolsonaro son una incógnita que solamente el futuro va a revelar.

<sup>1</sup>De acuerdo con datos del Ministerio de Economía, en el presupuesto para 2020, el gasto de educación se ha reducido en el 16% y de salud en el 4,3%.

<sup>2</sup>De acuerdo con los datos del Instituto Brasileño de Geografía y Estadística (IBGE), la tasa de desempleo en mayo de 2020 alcanzó el 11,8%.



## Referencias

- Abranches, S. (1988). Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro. *Dados*, 31(1), 5-34.
- Abranches, S. (2018). Presidencialismo de coalizão: Raízes e evolução do modelo político brasileiro. São Paulo: Companhia das Letras.
- Abrucio, F., Grin, E., Couto, C., Segatto, C. y Franzese, C. (2020, 12 de abril). Mais Brasil, menos Brasília: o sentido do federalismo bolsonarista e seu impacto no combate à COVID-19. *Jornal Estado de São Paulo*.
- Almeida, R. de (2019). Bolsonaro Presidente: conservadorismo, evangelismo e a crise brasileira. *Novos Estudos Cebrap*, 38(1), 185-21.
- Anderson, P. (2020). *Brasil à parte*. São Paulo: Boi Tempo.
- Arretche, M., Marques, E. y Faria, C. A. (2019). As políticas da política: desigualdades in inclusão nos governos do PSDB e PT. São Paulo: Editora UNESP.
- Couto, C., Abrucio, F. y Teixeira, M. (2014). De protagonista a parceiro da governabilidade: o papel ambíguo e indispensável do PMDB no sistema político brasileiro. En Dantas, H., Toledo, J. R. y Teixeira, M. (orgs.), *Análise Política e Jornalismo de Dados - ensaios a partir do Basômetro*. Rio de Janeiro: FGV Editora.
- Dantas, H. (2019). Nas ondas de um governo de conflito, em conflito. In *Fundação Konrad Adenauer, Boletim Brasil em Foco*. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer.
- Fernandes, A., Teixeira, M. y Palmeira, J. (2020). A longa conjuntura crítica brasileira desde 2013: crise e castigo. *Cadernos Gestão Pública e Cidadania*, 25(81), 1-19.
- Fernandez, M. (2020, 22 de mayo). Como as políticas de saúde deveriam ser conduzidas na pandemia. *Nexo Jornal*.
- Fernandez, M. y Pellanda, A. (2018). Austeridade e políticas sociais no Governo Temer: um panorama sobre as políticas de saúde e educação. En Monteiro, L. y Santana, L., *Temerosas transações*. Santa Cruz do Sul: Essere nel Mondo.
- Figueiredo, A. y Limongi, F. (1995). Partidos políticos na Câmara dos Deputados: 1989-1994. *Dados*, 38(3), 497-524.
- Figueiredo, A. y Limongi, F. (1999). *Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional* (2a ed.). Rio de Janeiro: Editora FGV.
- Figueiredo, A. y Limongi, F. (2000). Presidential Power, Legislative Organisation, and Party Behaviour in the Brazilian Legislature. *Comparative Politics*, 32(2), 151-170. DOI: <https://doi.org/10.2307/422395>
- Freitas, A. M. de. (2016). Unboxing the Active Role of the Legislative Power in Brazil. *Brazilian Political Science Review*, 10(2), 1-34. DOI: <https://doi.org/10.1590/1981-38212016000200004>
- Helmke, G. y Levitsky, S. (2006). *Informal Institutions and Democracy: Lessons from Latin America*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Limongi, F. (2010). Horizontes das ciências sociais no Brasil: ciência política. *Estudos legislativos*, 1, 163-190.
- Melo, C. y Consentino, L. (2014). Dinâmica do presidencialismo de coalizão: contribuição e limites do “Basômetro”. En Dantas, H., Toledo, J. R. y Teixeira, M. (orgs.), *Análise Política e Jornalismo de Dados - ensaios a partir do Basômetro*. Rio de Janeiro: FGV Editora.
- Miranda, G. L. (2009). A influência da arena eleitoral sobre o comportamento dos partidos políticos na Câmara dos Deputados e no Senado Federal. *Dados*, 52(4), 911-959. DOI: <https://doi.org/10.1590/S0011-52582009000400004>
- North, D. (1991). Institutions. *The Journal of Economic Perspectives*, 5(1), 97-112. DOI: <https://doi.org/10.1257/jep.5.1.97>
- Santos, F. (2003). *O poder legislativo no presidencialismo de coalizão*. Belo Horizonte: Editora UFMG.
- Testa, G. G. (2017). *Informal Institutions and Coalitional Presidentialism in Brazil*. Tesis de Doctorado, Departamento de Ciencia Política, Universidad de São Paulo, São Paulo.



---

**COLIBRÍ VENTRICASTAÑO**

*Saucerottia castaneiventris*.  
Especie endémica para Santander

# Dilemas da democracia brasileira: república em Estado de Exceção permanente

## *Dilemmas of brazilian democracy: republic in permanent State of Exception*

**Felipe Alves da Silva** 

Universidade de São Paulo (FFLCH-USP)

[felipealves\\_silva@yahoo.com](mailto:felipealves_silva@yahoo.com)

### **Resumo**

*O ano de 2018 marcou os 30 anos da Constituição Federal de 1988 e da redemocratização no Brasil pós-Ditadura Militar. O presente estudo propõe-se a analisar criticamente a redemocratização, a partir de alguns conceitos de Carl Schmitt e Giorgio Agamben, a fim de mostrar os resquícios da ditadura – via dispositivos autoritários e excepcionais – dentro do próprio texto constitucional. Não se trata de minimizar os avanços introduzidos pelo novo texto constitucional em 1988, sobretudo com relação aos direitos e garantias fundamentais estabelecidos, mas analisar seriamente a ordem constitucional pelo viés da exceção e dos problemas ocasionados pela inscrição – e uso permanente – desses institutos no ordenamento jurídico. Sob uma análise crítica do constitucionalismo, adota-se o método de pesquisa bibliográfica e análise conceitual, mostrando como a democracia brasileira guarda relação com a ditadura, seguindo a mesma lógica de funcionamento*

**Palavras-chave:** Brasil, democracia, exceção, constituição.

### **Abstract**

*The year 2018 marked the 30th anniversary of the 1988 Federal Constitution and the re-democratization in Brazil after the Military Dictatorship. This study proposes to critically analyze the re-democratization, based on some concepts of Carl Schmitt and Giorgio Agamben, in order to show the remains of the dictatorship – via authoritarian and exceptional apparatus – within the constitutional text itself. It is not a question of minimizing the advances introduced by the new constitutional text in 1988, especially in relation to the fundamental rights and guarantees introduced, but to seriously analyze the constitutional order through the bias of the exception and the problems caused by the inscription – and permanent use – of these institutes in the legal system. Under the perspective of a critical analysis of the constitutionalism, it's adopted a method of bibliographic research and conceptual analysis, showing how the Brazilian democracy is related to the dictatorship, following the same logic of operation.*

**Keywords:** Brazil, democracy, exception, constitution.

**Artículo:** Recibido el 7 de abril de 2020 y aprobado el 30 de junio de 2020

### **Cómo citar este artículo:**

da Silva F. (2020). Dilemas da democracia brasileira: república em Estado de Exceção permanente. *Reflexión política* 22(45), pp. 54-69. doi: <https://doi.org/10.29375/01240781.3880>

### **Considerações iniciais**

“Se fosse possível e desejável resumir em uma única fórmula o atual estado do mundo, eu não pensaria duas vezes: estado de sítio”. Com essas palavras é que Paulo Arantes (2007, p. 153) classifica o tempo presente. Mas quais os elementos para tal diagnóstico? Se de fato tem-se um estado de sítio – emergência, urgência ou exceção – permanente, o que isso significa para se pensar criticamente a sociedade democrática? A

derrota militar do fascismo no contexto mundial não cancelou o estado de emergência de salvaguarda do capitalismo (Arantes, 2014, p. 317), cuja trajetória ascendente passou por novas calibrações e formas de adequação dentro do próprio regime democrático. O ano de 2018 foi decisivo para o Brasil: a comemoração dos 30 anos da Constituição Federal de 1988, marco da “redemocratização” após a ditadura militar, mas também com ameaças explícitas aos princípios democráticos básicos – incluindo de imprensa livre –, representadas pela ascensão da extrema-direita ao poder no Brasil por meios democráticos (Santos e Tanscheit, 2019).

Segundo Agamben (2004), historicamente a teoria do direito ignorou problemas agora enraizados nas democracias contemporâneas ocidentais: a relação intrínseca entre Estado democrático de direito e estado de exceção. Para entender a problemática de como pensar essa relação, a aparente contradição de um regime democrático que recorre a medidas antidemocráticas para se perpetuar, é oportuno retomar Carl Schmitt (1996b), precisamente porque mesmo durante a República de Weimar Schmitt entendeu a evolução do estado de exceção militar-policial ao estado de exceção econômico-financeiro, ou seja, a exceção como garantia do capitalismo. A expansão dos poderes executivos tem sido tão contínua que a emergência militar deu lugar à emergência econômica (Bercovici, 2006). Objetiva-se mostrar que o movimento autoritário e de contrarrevolução – sem, no entanto, revolução – que o Brasil vem enfrentando atualmente não é necessariamente fruto de um problema recente, que certas condições de golpe de Estado foram estruturalmente inseridas no constitucionalismo brasileiro, permitindo a ascensão do fascismo que ganhou formas de articulação dentro do próprio regime democrático.

Nesse sentido, norteia-se pelos questionamentos de se ainda podemos falar de democracia no Brasil, mais, se o que tínhamos era de fato um regime democrático ou tal fratura do presente precisamente mostrou uma realidade violenta, autoritária e antidemocrática, que já era regra nas periferias, mas que agora toma seu lugar também nos grandes centros. Tendo em vista a natureza teórica da proposta, a metodologia de pesquisa bibliográfica e análise conceitual embasará as reflexões sobre os autores, conceitos e problemas apresentados.

### **Exceção permanente: paradigma da política contemporânea**

A expressão “estado de exceção”, conforme Agamben (2004, p. 15), aparece na doutrina jurídico-política alemã como *Ausnahmezustand* (estado de exceção) ou também *Notstand* (estado de necessidade). A tradição italiana ou francesa prefere tratar, essencialmente, de “decretos de emergência” ou de “estado de sítio” (*état de siège*) político ou fictício. Na terminologia anglo-saxã, utilizam-se as expressões *martial law* (lei marcial) e *emergency powers* (poderes de emergência). Aliás, essa terminologia “estado de exceção” não expressa nenhuma conexão com o estado de guerra, pelo contrário, a partir de sua criação, a história do estado de exceção é a história de sua progressiva emancipação a respeito das situações de guerra, convertendo-se em um instrumento extraordinário da função de polícia que exerce o Estado e, passo seguinte, no paradigma de governo das democracias contemporâneas (Agamben, 2004, p. 18). É no século XIX que a temática do estado de exceção ganha força no que se refere a investigações acerca do tema na teoria do direito público, ocorrendo concomitantemente o alargamento da discussão a respeito de se pensar a constitucionalização ou a regulação jurídica da exceção. Conforme Bercovici (2008, p. 216), o estado de exceção torna-se “um instrumento inseparável do Estado de Direito, que busca tornar a anormalidade uma situação constitucional”. Ao menos a partir da Primeira Guerra Mundial, a história do dispositivo da exceção mostra que seu desenvolvimento foi independente de sua formalização constitucional ou legislativa.

No caso da Alemanha, a história do artigo 48 da Constituição de Weimar está diretamente vinculada à história alemã entre guerras, sendo, para Agamben, impossível entender a ascensão de Hitler ao poder sem antes analisar os usos e abusos desse dispositivo constitucional entre os anos 1919 e 1933. Seu precedente direto é o artigo 68 da constituição Bismarckiana, prevendo que em casos da segurança



pública estar ameaçada no território do Reich, era garantido ao imperador o poder de declarar a parte problemática do Reich em condição de conflito (estado de guerra, *Kriegszustand*), podendo fazer o necessário para resolver o problema. Com vistas aos casos de desordem e revoltas que se seguiram ao fim da guerra, em 1918, os membros da assembleia constituinte que iriam instituir a nova constituição, na cidade de Weimar, incluíram um artigo que garantia ao presidente do Reich poderes excepcionais de suspender direitos fundamentais garantidos pelo próprio texto constitucional. No contexto de colapso econômico e social da República de Weimar, para assegurar ou manter a lei e a ordem, o presidente do Reich poderia suspender direitos civis garantidos constitucionalmente, significa dizer, em casos excepcionais e de acordo com a circunstância, todos esses direitos fundamentais poderiam ser parcialmente ou totalmente revogados, conforme previsão do texto legal.

Para Agamben (2004), no curso do século XX assistimos a um fato paradoxal, ao que se denominou uma “guerra civil legal”, de modo que o totalitarismo moderno poderia ser definido como a instauração dessa denominada guerra civil legal por meio do estado de exceção que, essencialmente, “permite a eliminação física não só dos adversários políticos, mas também de categorias inteiras de cidadãos que, por qualquer razão, pareçam não integráveis ao sistema político” (Agamben, 2004, p. 13). Nesse sentido, continuará Agamben apontando que todo o Terceiro Reich, a partir do denominado “Decreto para a proteção do povo e do Estado”, emitido por Hitler em 28 de fevereiro de 1933, que suspendia direitos e garantias individuais previstos na Constituição de Weimar, “pode ser considerado, do ponto de vista jurídico, como um estado de exceção que durou 12 anos” (Agamben, 2004, p. 13). Desde então, a criação de um estado de emergência permanente converteu-se em uma das práticas essenciais dos Estados contemporâneos, ou melhor, em um paradigma de governo na política contemporânea, inclusive nos Estados chamados democráticos.

Diante do incessante avanço do que foi definido como uma “guerra civil mundial”, o estado de exceção tende cada vez mais a se apresentar como o paradigma de governo dominante na política contemporânea. Esse deslocamento de uma medida provisória e excepcional para uma técnica

de governo ameaça transformar radicalmente – e, de fato, já transformou de modo muito perceptível – a estrutura e o sentido da distinção tradicional entre os diversos tipos de constituição. O estado de exceção apresenta-se, nessa perspectiva, como um patamar de indeterminação entre democracia e absolutismo [grifo nosso] (Agamben, 2004, p. 13).

Segundo Agamben (2004), foi Carl Schmitt (1996b) quem tentou formular uma teoria mais rigorosa do estado de exceção, em *Die Diktatur* (A ditadura) e em *Politische Theologie* (Teologia política). Na primeira obra, o estado de exceção é apresentado por meio da figura da ditadura, em que Schmitt distingue entre uma “ditadura comissária”, que busca defender e restaurar a ordem vigente, e a “ditadura soberana”, uma figura da exceção, que não mais busca manter a ordem vigente, mas romper e “criar” uma nova constituição. Em “Teologia Política”, Schmitt (1996b, p. 92) argumenta que o estado de exceção é algo “diferente da anarquia e do caos, no sentido jurídico a ordem continua subsistindo, mesmo sem ser uma ordem jurídica”. Em seguida, ressalta que, no caso da exceção, “o Estado suspende o direito em função de um, por assim dizer, direito à autopreservação” (Schmitt, 1996b, p. 92). Schmitt fundamenta que o soberano seria aquele que deteria o poder de decisão sobre o estado excepcional porque a norma em si não seria capaz de expressamente prever ou tipificar todos os casos excepcionais, por isso a necessidade de uma figura soberana que, no caso emergencial concreto, teria o poder de decisão sobre o que deveria ser feito.

O caso excepcional, aquele caso não circunscrito na ordem jurídica vigente, pode ser no máximo definido como um caso de emergência extrema, de perigo à existência do Estado ou algo assim, mas não pode ser circunscrito numa tipificação jurídica. É só esse caso que torna atual a questão do sujeito da soberania, isto é, a questão da soberania em geral. Não se pode determinar com clareza precisa quando ocorre um caso emergencial, como também não se pode enumerar o que pode ser feito nesses casos, quando se trata realmente de um caso emergencial extremo que deve ser eliminado... No sentido do Estado de direito não há, portanto, nenhuma competência, nesse caso. A constituição, no máximo, menciona quem pode tratar da questão. Se esse tratamento não se subordinar a nenhum controle, então não





se distribuirá (como na prática da Constituição do Estado de direito) de alguma forma entre as diversas instâncias mutuamente restritivas e balanceadoras; assim se evidenciará claramente quem é o soberano. Ele não só decide sobre a sobrevivência do Estado emergencial extremo, mas também sobre o que deve ser feito para eliminá-lo. Ele se situa externamente à ordem legal vigente, mas, mesmo assim pertence a ela, pois é competente para decidir sobre a suspensão total da Constituição. Todas as tendências do desenvolvimento do moderno Estado de direito são no sentido de eliminar o soberano.... Mas se o caso extremo de exceção realmente pode ou não ser eliminado do mundo, não é uma questão jurídica (Schmitt, 1996b, p. 88).

Qualquer que seja a terminologia dada pela literatura político-jurídica – estado de emergência, urgência, estado de sítio, etc. –, conforme o filósofo Paulo Arantes (2007), representa o regime jurídico excepcional ao qual determinada comunidade política é temporariamente submetida, “por motivo de ameaça à ordem pública, e durante o qual se conferem poderes extraordinários às autoridades governamentais, ao mesmo tempo em que se restringem ou suspendem as liberdades públicas e certas garantias constitucionais” (p. 153). Desse modo, busca-se, em certa medida, defender a ordem jurídica de alguns, ainda que seja ameaçada a vida e direitos fundamentais de outros<sup>1</sup>. Quando o estado excepcional se torna a regra, diz Agamben (2004, p. 18), “ele não só sempre se apresenta muito mais como uma técnica de governo do que como uma medida excepcional, mas também deixa aparecer sua natureza de paradigma constitutivo da ordem jurídica”. É preciso chamar a atenção para o fato de que a característica principal da exceção é que sua exclusão não a coloca necessariamente fora da relação com a norma. Pelo contrário, ela se mantém em relação à exceção justamente por meio de sua suspensão. Esse é, propriamente, o paradoxo do estado excepcional: “estar-fora e, ao mesmo tempo, pertencer: tal é a estrutura topológica do estado de exceção, e apenas porque o soberano decide sobre

a exceção é, na realidade, logicamente definido por ela em seu ser” (Agamben, 2004, p. 57. Grifos no original).

Agamben (2004) chama a atenção para o fato de que o estado excepcional moderno é uma “criação da tradição democrático-revolucionária e não da tradição absolutista” (p. 16), ou melhor, trata-se de um problema genuíno das democracias contemporâneas ocidentais. A origem do moderno instituto se encontra, segundo Agamben (2004), no decreto de 8 de julho de 1791, da Assembleia Constituinte francesa; e a noção de suspensão da constituição foi primeiramente introduzida na Constituição da primeira república francesa, que continha um artigo que previa a possibilidade de declarar uma cidade ou uma região *hors la constitution*, fora da constituição. O problema causado na vigência do estado de exceção é a característica de “plenos poderes” que se refere à “ampliação dos poderes governamentais e, particularmente, à atribuição ao executivo do poder de promulgar decretos com força de lei” (Agamben, 2004, p. 17). As consequências no plano social podem ser drásticas e irreversíveis, pois tal prerrogativa – ou poderes excepcionais – pode inclusive ser usada para conter conflitos e manifestações dentro dos limites do Estado, em nome ou sob a justificativa de manutenção da lei e da ordem. Interessante esse ponto, pois parece-nos que o Estado democrático de direito mantém uma relação com o estado de exceção como que se recorresse a um medicamento, ou seja, para “sanar” eventuais situações excepcionais, toma-se – dentro dos próprios limites territoriais do país – todas as medidas *necessárias* para conter os possíveis distúrbios. Aliás, quando Agamben comenta a respeito do que chama de “arquetipo” do moderno *Ausnahmezustand*, o *iustitium*, um instituto do direito romano que permitia a suspensão temporária da ordem legal por intermédio de um *senatus consultum ultimum*, também em casos de urgência, o filósofo italiano introduz a leitura de Theodor Mommsen (citado por Agamben, 2004, p. 69) ao enfrentar a problemática do estado de necessidade

<sup>1</sup>A banalidade de tais institutos excepcionais no Brasil tomou uma proporção que resulta na constante suspensão de direitos fundamentais, algo também visível na seara criminal. No contexto do judiciário brasileiro, mais específico com o desenrolar da “Operação Lava-Jato”, além de cerceamento de defesa, quebra de sigilo de interceptações telefônicas, violando sua regulamentação, uma modalidade de medida excepcional tornada regra – que foi tardiamente considerada inconstitucional pelo Supremo Tribunal Federal após várias violações de direitos – é a denominada “condução coercitiva”, que só deveria ser utilizada em último caso, quando há a recusa por parte do indivíduo em comparecer em juízo, culminando não em aplicação da legislação, mas em criação da lei em movimento. O então juiz Sérgio Moro da 13ª Vara Federal de Curitiba – que decidiu pela prisão do principal opositor político a Jair Bolsonaro, recebendo como troca o cargo de Ministro da Justiça, cargo este que exerceu até 24 de abril de 2020 –, responsável pelo julgamento dos processos no âmbito da Operação Lava Jato, disse publicamente: “Claro que a prisão preventiva é excepcional, mas, infelizmente, estamos em tempos excepcionais” (artigo de Guilherme Azevedo, portal Uol. Disponível em: <<https://noticias.uol.com.br/politica/ultimas-noticias/2016/10/04/estamos-em-tempos-excepcionais-diz-moro-ao-defender-prisoas-preventivas.htm>>.)

enquanto pressuposto para a emissão do *senatus consultum ultimum*, recorrendo-se a um direito de legítima defesa do Estado para explicar justamente a recorrência a tais institutos: como nos casos urgentes, em que falta a proteção da comunidade, assim, “todo cidadão adquire um direito de legítima defesa, assim também existe um direito de legítima defesa para o Estado ... quando a comunidade está em perigo e a função do magistrado vem a faltar”.

Ao recorrer ao arquétipo do moderno estado de exceção, Mommsen está chamando a atenção para um fato extremamente preocupante que abala os próprios princípios em que se funda a democracia contemporânea: essa, para se perpetuar, tem a *necessidade* –ponto central– de recorrer a eventuais medidas até mesmo antidemocráticas para conter crises internas ou externa,s tanto de cunho econômico quanto social. É justamente esse paradoxo apresentado por Agamben o que nos leva a inferir que o estado de exceção mantém relação direta com o Estado democrático de direito, no sentido de o primeiro constituir a parte da democracia que só se manifesta diante de casos que escapam à normalidade. O estado excepcional seria, no fundo, “a face oculta do estado de direito”, quer dizer que, este último possui “mecanismos ou pretende a conexão com o estado de exceção como forma de garantia de suas estruturas e em nome da manutenção da ordem e da democracia” (Ramiro, 2017, p. 27). Significa, portanto, que há sérios problemas na forma jurídica e, evidentemente, na forma do contrato enquanto justificação racional da violência estatal. Trata-se de um instituto que possibilita ao Estado o uso indiscriminado da violência para suprimir toda e qualquer excepcionalidade que eventualmente possa surgir, até mesmo de desobediência civil. Violência estatal essa que garante e mantém a vigência da Constituição ainda que em detrimento da aniquilação do divergente, do outro, do inimigo. O conceito e a imagem da democracia moderna “são profundamente intrigantes e há algo certamente enigmático quando nos aproximamos de uma análise pretensamente mais detida de seus fundamentos” (Ramiro, 2017, p. 132). Essa relação entre Estado democrático e estado de exceção, entre democracia e medidas autoritárias e antidemocráticas, coloca em evidência esse movimento pendular através do qual a exceção configura a face oculta da democracia liberal, sendo trazida à tona sempre quando

convém a este sistema, não como mero mecanismo de defesa, mas, pelo contrário, como a regra.

### **Exceção, a forma jurídica do liberalismo**

Para Agamben (2014b), o termo segurança refere-se a uma palavra cujo sentido é tão abrangente que muitas vezes não atentamos para seu significado.

Erigido como prioridade política, esse apelo à manutenção da ordem muda constantemente seu pretexto (a subversão política, o terrorismo...), mas nunca seu propósito: governar as populações. A expressão “por razões de segurança” funciona como um argumento de autoridade que, cortando qualquer discussão pela raiz, permite impor perspectivas e medidas inaceitáveis sem ela (Agamben, 2014b, par. 1).

Isso mostra o quanto a obsessão por segurança pode modificar a democracia, por intermédio de mecanismos de contenção capazes de suprimir direitos e garantias individuais. Ao passo que os procedimentos de exceção visam, em tese, uma ameaça imediata e real a ser eliminada, recorrer à proposição geral “por razões de segurança”, pelo contrário, constitui uma técnica de governo normal e permanente. Por razões de segurança econômica ou social, recorre-se constantemente a medidas de retirada de direitos e garantias fundamentais. O autor argumenta que a crescente multiplicação de dispositivos de segurança implica, não obstante, uma mudança inclusive na conceituação política, ao ponto de, nos seus termos, “podemos legitimamente nos perguntar não apenas se as sociedades em que vivemos ainda podem ser qualificadas de democráticas, mas também e acima de tudo se elas ainda podem ser consideradas sociedades políticas” (Agamben, 2014b, par. 13). Agamben está chamando a atenção de que há um sério movimento de retirada de direitos sob o fundamento de razões de segurança – sobretudo após o marco estabelecido pelo 11 de setembro de 2001 e a instauração da cultura do pânico que inaugura (Matos, 2003) –, ou melhor, há uma tendência a recorrer a essas medidas em tempos de crise ou perturbação: em tempos de instabilidade econômica, busca-se a precarização de direitos sob o fundamento de “combate” à crise. No entanto, se a crise no sistema de produção capitalista se manifesta de forma cíclica, então, conseqüentemente, a utilização de mecanismos excepcionais torna-se



não mais a exceção, mas a regra. No contexto atual brasileiro tem-se a constante aplicação de medidas excepcionais inclusive no “combate” à corrupção, que não passa de um discurso retórico para galvanizar simpatias e, no passo seguinte, “arrasar com as instituições políticas de que dispomos e duramente conquistamos” (Bueno, 2017, p. 162). A partir dessas coordenadas, é possível uma reflexão conjuntural de como a exceção vem se tornando a regra no Brasil.

O que está em curso é uma ampla insatisfação dos estratos superiores da sociedade, entre empresários e demais proprietários e operadores do capital, estimulados o suficiente para promover a derrubada do atual governo brasileiro. Quem, efetivamente, acompanha e apoia Temer em seu insano plano econômico? Quem pode no mundo moderno apoiar esta versão superada de capitalismo total para uma via fascio-pós-neoliberal radical? Qual setor da população apoia a implementação de medidas altamente restritivas ainda mesmo de direitos mínimos? O capitalismo como objeto-mor e fim inatacável e inviolável sob qualquer argumento ou consequência como pode ser mantido a expensas dos homens que lhe dão real sentido? O capital concentrado de poucos pode ser adotado como paradigma para a organização humana? Tardamos e ainda não compreendemos que a economia capitalista não guarda nenhuma relação necessária com a democracia e pode conviver tranquila e levemente com um sistema político autoritário. Precisamos saber disto e agir sempre e quando é chegado o momento em que o capital deseja subordinar o mundo soberano da política, que é a única via e forma de que a democracia triunfe (Bueno, 2017, p. 162).

Em tempos de crise econômica, ocorre o que Giacoia Jr. (2017, p. 176) classifica como uma “hipertrofia (supostamente excepcional) do executivo e uma erosão do legislativo, como meio de neutralização do perigo via regulamentação, o que torna o executivo mais forte, aumentando seu poder de governo e restringindo direitos dos cidadãos”. Conforme apontou Bercovici (2008), a banalidade de tais dispositivos resulta na suspensão constante

de direitos fundamentais, resultando em criação da lei em movimento, algo também visível na área criminal. No contexto do judiciário brasileiro, sobretudo com o desenrolar da “Operação Lava-Jato” até 2016, medidas excepcionais tornaram-se a regra com o aval de instâncias judiciais superiores<sup>2</sup>. Bueno (2017) comenta:

Na esfera jurídica observamos como o Estado de exceção foi reconhecido em decisão do Tribunal Regional Federal da 4ª Região situado na cidade de Porto Alegre, capital de Estado que já realizou movimento independentista e ergueu barricadas pela legalidade em 1961. Hoje, em tempos de homens pequenos, sucumbe ante a sua pior e mais nefasta tradição autoritária somada ao retraimento político cidadão e aos dias de crise econômica bem como à covardia estatal de enfrentá-la gravando os endinheirados, senão concentrando o ônus na população desassistida. [...] O Estado de exceção reconhecido pelo citado Tribunal funciona sob a lógica do voluntarismo e da suspensão do governo das leis, é a substituição da legalidade-legitimidade pelo recurso à negação de ambas em prol da visão messiânico-salvacionista do Estado. Esta manobra é realizada através do império da vontade de um só ou de poucos e, em qualquer caso, de um regime autoritário-elitista, do que é o exemplo o presente caso brasileiro. O reconhecimento judicial do Estado de exceção transmite uma seríssima mensagem ao conjunto dos atores jurídicos. Informa aos órgãos julgadores que podem dar azo e livre curso ao abandono, a qualquer momento, dos parâmetros legais para realizar os julgamentos (p. 169).

No estado permanente de usurpação de direitos que se pauta em fundamentos fajutos de combate às crises e manutenção de ordem de cunho econômico ou social – mais econômica que social –, é preciso ressaltar que o conceito de ordem não é um conceito neutro e, em termos operacionais, no que diz respeito a processos de tomada de decisões políticas, estabelecer os critérios e o âmbito do que pode ser considerado estado crítico – necessitando, assim, de um suposto reestabelecimento da ordem via medidas de exceção –, envolvem-se diretamente escolhas que refletem as estruturas política e

<sup>2</sup>Em decisão na qual advogados apontavam que as investigações ignoravam os limites da lei, por exemplo, ao permitir grampos em escritório de advocacia, divulgação de interceptações telefônicas envolvendo a Ex-Presidente da República e assim por diante, para o Tribunal Regional Federal da 4ª Região, os processos trazem problemas inéditos e exigem soluções “inéditas”. Os desembargadores, por 13 votos a 1, reiteraram as ações do então juiz Sérgio Moro que firmam o estado de exceção como regra. Diz parte do voto do relator: “Ora, é sabido que os processos e investigações criminais decorrentes da chamada ‘Operação Lava-Jato’, sob a direção do magistrado representado [Sérgio Moro], constituem caso inédito (único, excepcional) no direito brasileiro. Em tais condições, neles haverá situações inéditas, que escaparão ao regramento genérico, destinado aos casos comuns”. Ou seja, em tempos de anormalidade, suspende-se o direito “normal”, dando primazia a um direito de exceção.

ideológica dominantes, qual seja, de garantia do modo de produção capitalista e sistema econômico-político neoliberal. O estado de necessidade, longe de apresentar-se como um dado objetivo, implica, ao contrário, juízos subjetivos relativos ao propósito que se quer atingir. Em termos de uma tradição dos oprimidos, esse estado de exceção econômico é e sempre foi, na verdade, a regra, por isso a partir do questionamento trazido acima por Bueno (2017) ao indagar sobre quem em sã consciência poderia apoiar essa versão selvagem de capitalismo total nos leva a argumentar que, no fundo, essa é e sempre foi a regra. Não há espaço para espanto, pois o lucro está, nessa concepção de mundo, acima de quaisquer eventuais questões humanitárias. O capital, para se manter e se firmar, necessita desses mecanismos.

O capital tem em seu horizonte a máxima realização do lucro e, além disto, apenas considera a instrumentalização de meios, e para tanto nenhum problema supõe a restrição de direitos e garantias públicas ou de direitos sociais. Não sobrevive neste terreno qualquer preocupação com a realização da igualdade de oportunidades, e este pode ser compreendido como o resumo da despreocupação da economia capitalista com a realização da justiça social, o indiferentismo cru com a perspectiva do humano (Bueno, 2017, p. 163).

Bercovici (2008, p. 46) também busca argumentar que a evolução do fato de empregar constantemente medidas excepcionais no decorrer do século XX vai da “violência aberta, como o fascismo, à sutil e recente elaboração de uma constituição desvinculada do Estado e do poder constituinte do povo, mas instituidora e garantidora da ordem do mercado”. Com um estado de exceção econômico e social permanente, convívio rotineiro com o impacto do decisionismo de emergência na subordinação do Estado ao mercado, tem-se a adaptação do sistema jurídico e político às necessidades do capital financeiro, exigindo cada vez mais flexibilidade para reduzir as possibilidades de interferência da soberania popular. Assim, mais do que o argumento da garantia ou prolongamento da vida do regime político, o estado de exceção passou

a ser empregado não só na garantia da constituição, mas consolida-se como modelo de garantia do capitalismo (Bercovici, 2008). Conforme Bueno (2017), o poder estabelecido não mais disfarça seus atos de força e violência, tal como ocorreu na ordem de cercamento do Congresso Nacional, no dia 9 de maio de 2017, para que assim fossem analisados os destaques da reforma da Previdência – e mais uma vez surge o caráter reformista enquanto medida excepcional necessária para que o “sistema” continue a funcionar, legitimando a usurpação de direitos dos que pouco ou nada têm na manutenção do sistema econômico-financeiro –, “em uma clara demonstração de que ali se faria a impostura de votação legal, posto que a população brasileira a ela se opõe em sua quase totalidade segundo indicam os dados levantados pela imprensa” (Bueno, 2017, p. 168).

O liberalismo nunca precisou da democracia, pelo contrário, sua lógica de funcionamento tem estado alinhada com o de regimes ditatoriais e autoritários, vide enriquecimento de empresas que se alinham à Ditadura Militar brasileira, no qual “funcionavam normalmente encharcadas do sangue de torturados escorrendo pelo chão dos sótãos e das salas fechadas de cujas portas muitos empresários tinham a chave” (Bueno, 2017, p. 163). Para justificar as aspirações de subversão da ordem e manutenção do capital, as elites do capitalismo predatório brasileiro “precisam de uma densa cortina de fumaça e, assim, criam artificialmente uma situação de crise extrema” (Bueno, 2017, p. 168), inclusive – e especialmente – via grande mídia, visto que será com seu apoio que “quadrilhas assaltantes do poder e da riqueza nacional podem falsificar a narrativa do real, que terão êxito em redescrever falsamente as estruturas e influenciarão potentemente na percepção pública da realidade” (Bueno, 2017, p. 168), algo também perceptível com as *fake news*<sup>3</sup>.

Miguel Reale (1986), jurista de direita que participou ativamente da Comissão de Estudos Constitucionais, tenta demonstrar que é equivocado falar em autoritarismo, afirmando que o texto constitucional brasileiro tratava acertadamente em estado de emergência e estado de sítio, designações que deviam ser mantidas no texto constitucional

<sup>3</sup>O presidente norte-americano, Donald Trump, costuma se referir às fake news como alternative facts, fatos alternativos. Trata-se de uma relativização à verdade, tratando o falso como “verdade alternativa”. No Brasil, o uso de fake news tem se tornado cada vez mais frequente, sobretudo por governantes e apoiadores de extrema-direita.





de 1988, sustentando a interpretação de que esses mecanismos excepcionais se justificariam na medida em que seriam utilizados na manutenção e autodefesa da democracia. Segundo sua leitura, a existência de “instrumentos de preservação da ordem democrática, longe de resultar de um neo-autoritarismo, visa antes a reduzir o emprego de amplos poderes discriminatórios” (Reale, 1986, par. 4), em que dada a composição democrática do Congresso Nacional, estaria afastada a hipótese do uso de poderes de exceção sem justa causa. Passando em análise de textos constitucionais de países democráticos e utilizando-os como exemplo, Reale, valendo-se de argumento de autoridade, conclui sua intervenção apontando que “nada há de criticável e muito menos de malicioso nas soluções aprovadas por nossa Comissão, que não compartilha de iluminismo acalentado por aqueles que sonham com um paraíso democrático só composto de amantes da lei e da paz” (Reale, 1986, par. 10). Nessa linha, seguindo a interpretação apresentada por Ramiro (2016), a posição destacada por Reale seria que a constitucionalização ou previsão da exceção se dá pela pretensão de durabilidade do Estado de Direito burguês. Conforme diagnóstico de Paulo Arantes (2007, p. 157), é como se “a forte energia liberal do governo – a um tempo tirânico e barato – nada mais fosse do que estado de sítio represado”. Mais ainda, ao comentar sobre o estado de exceção permanente no qual se formou e produziu a periferia colonial e pós-colonial brasileira, o filósofo brasileiro argumenta:

Às classes confortáveis do núcleo orgânico correspondiam, como um complemento exato, as classes torturáveis nas zonas periféricas do sistema. Em tempo: na literatura especializada, e chocada, com esse paradoxo brasileiro que vem a ser a explosão exponencial da violência à medida que se consolida a “democratização” da sociedade, observa-se que as classes torturáveis são compostas especificamente de presos comuns, pobres e negros, torturáveis obviamente nas delegacias de polícia e prisões, rotina invisível que o escândalo da ditadura militar recalçou ainda mais, por ser inadmissível torturar brancos de classe média (Arantes, 2007, p. 163).

Voltando ao ponto da exceção como regra, no Brasil, é um fato que há muito tempo configura a realidade, em especial nos espaços periféricos, porém só ganha real atenção da classe média

quando, “de tempos em tempos, ele ressurge e transcende a realidade das periferias e passa a influenciar o cotidiano da classe média” (Bueno, 2017, pp. 171-172). Contrapondo à normalidade do centro, a periferia vive em um estado de exceção econômico e social permanente. Nesses espaços há o convívio rotineiro e o impacto do decisionismo de emergência para salvar os mercados com o funcionamento dos poderes constitucionais, bem como a “subordinação do Estado ao mercado, com a adaptação do direito interno às necessidades do capital financeiro, exigindo cada vez mais flexibilidade para reduzir as possibilidades de interferência da soberania popular” (Bercovici, 2006, p. 96).

A razão de mercado passa a ser a nova razão de Estado: conforme diagnóstico de Arantes (2014), a derrota militar do fascismo não cancelou o estado de emergência de salvaguarda do capitalismo, “cuja trajetória ascendente passou por uma nova calibragem, como atesta o consenso subsequente em torno das políticas keynesianas de ajuste e contenção” (p. 317). Assim, mais do que interferir nas liberdades políticas, limitando direitos individuais, a utilização atual de poderes emergenciais caracteriza-se, segundo Bercovici (2006, p. 97), “por limitar os direitos da população em geral para garantir a propriedade privada e a acumulação capitalista”, é em razão disso a referência inicial do estado de exceção militar-policial ao econômico-financeiro. Toda a bibliografia sobre o estado de exceção caminha no sentido de mostrar que com a nova geopolítica monetária e a concentração dos centros de decisão sobre investimentos (que leva à possibilidade de retaliação econômica como o fundamento último da soberania no que diz respeito às políticas econômicas dos Estados periféricos), aliado à instabilidade econômica, aumentou-se a recorrência aos poderes emergenciais para sanar crises econômicas e, não obstante, o antigo *Ausnahmezustand* se espalhou por toda a parte, tornando-se o estado de emergência econômico estrutura jurídico-política permanente e global.

### **A exceção brasileira, ontem e hoje**

Um ponto fulcral no texto constitucional brasileiro diz respeito à possibilidade de o Executivo recorrer a Medidas Provisórias com força de lei, forçando o Legislativo a se manifestar sobre o tema tratado num prazo máximo de sessenta dias. Ainda que existam matérias que não poderiam ser tratadas mediante



tais medidas emitidas pelo Executivo, assim como os Decretos, trata-se de um dispositivo cujo arquétipo está diretamente relacionado com a recorrência constante a mecanismos excepcionais por parte do Executivo, configurando o que Agamben atribui como o paradigma da política contemporânea. Após tratado sobre a intrínseca relação do Estado democrático de direito e o estado de exceção, e sobre a exceção enquanto instrumento de manutenção do sistema econômico capitalista, sob as bases conceituais introduzidas por Schmitt e Agamben, é importante fazer essa aproximação conceitual ao ordenamento jurídico brasileiro, analisando alguns institutos constitucionais da Constituição Federal de 1988, objetivando-se, conforme sugere Ramiro (2016, p. 221), “uma leitura da ordem constitucional levando em consideração a questão sobre o que resta da ditadura brasileira, tendo em vista a hipótese do filósofo italiano a respeito da solidariedade entre democracia e totalitarismo”. Uma vez que o vínculo entre Estado democrático de direito e estado excepcional é, segundo Ramiro (2016, p. 223), “garantido e operacionalizado pela forma jurídica”, faz-se necessário retomar o ponto já discutido anteriormente acerca da inclusão ou previsão da exceção no ordenamento jurídico brasileiro, tendo em vista que “a constituição liberal tem dificuldades [...] de enquadrar o estado de exceção, que intencionalmente é excluído dos textos constitucionais” (Bercovici, 2008, p. 216).

Conforme Bercovici (2008, p. 217), o estado excepcional transforma-se em estado de sítio ou necessidade como “solução encontrada pelo Estado de Direito burguês para o estado de exceção. É o instituto típico e jurídico desta forma de estado”. Mais ainda, segundo Canotilho (1998, p. 961), trata-se de “submeter as situações de crise e de emergência (guerra, tumultos, calamidades públicas) à própria Constituição, ‘constitucionalizando’ o recurso aos meios excepcionais, necessários, adequados e proporcionais”, com a finalidade de obter o reestabelecimento do que o autor chama de “normalidade constitucional”. Schmitt já havia destacado sobre o caráter abrangente da norma jurídica e a impossibilidade da tentativa de abarcar todos os casos situacionais, mas o que nos interessa é a análise do constitucionalismo brasileiro, apesar da ressalva de Bercovici (2008) que, na América

Latina, a primeira constituição a prever o estado de sítio foi a chilena de 1833, com vigência até 1925. Ao pensar na chave da história do constitucionalismo brasileiro, Ramiro (2016, pp. 225-226) argumenta que “pode-se verificar certa tendência em reconhecer ou conceber um poder executivo forte, com autoridades expressivas” dentro das constituições outorgadas ou promulgadas desde 1824 a 1988, e que mesmo durante a vigência da Constituição de 1891, “o abuso da utilização (e prorrogação) do estado de sítio pelos sucessivos presidentes da república foi a regra” (Bercovici, 2008, p. 224), mesmo durante a primeira república o estado de exceção foi um fenômeno no regime presidencialista brasileiro.

Durante o desenvolvimento constitucional do país, pelo menos de 1891 até hoje, é possível notar a presença do Brasil na tradição de países que pretendem inscrever a exceção no ordenamento jurídico, com a justificativa de poder constitucionaliza-lo para limitar a sua utilização, que deve ser feita com o objetivo precípuo de garantia da ordem e segurança públicas, na maior parte dos casos (Ramiro, 2016, p. 226).

Apesar da importância na reconstrução da história do constitucionalismo brasileiro, o recorte histórico pretendido retém-se ao período pós-1964, com a tomada do poder pelo golpe militar, período que antecede a nova ordem democrática introduzida pelo texto constitucional de 1988 (Ramiro, 2016), fruto de um acordo que será melhor analisado posteriormente. Nesse contexto, Bonavides e Andrade (1991, p. 429), ao comentar sobre os chamados Atos Institucionais e sobre as Emendas constitucionais, ressaltam que “o período de abril de 64 a dezembro de 66 registra [...] a edição de quatro atos institucionais e quinze emendas constitucionais”, sendo estes atos reconhecidos, segundo Ramiro (2016, p. 227), como “próprios aos de um estado de exceção”. Apesar da preocupação, por assim dizer, por parte dos que orquestraram o golpe militar – ou, nos termos do AI-1, dos que perpetraram a “revolução vitoriosa”<sup>4</sup> –, de constitucionalizar o regime ditatorial inaugurado, “essa preocupação não nos impede de constatar que a verdadeira Constituição daqueles anos foram

<sup>4</sup>Dirigido à nação, segue trecho parcial do preâmbulo do AI-1: “É indispensável fixar o conceito do movimento civil e militar que acaba de abrir ao Brasil uma nova perspectiva sobre o seu futuro. O que houve e continuará a haver neste momento, não só no espírito e no comportamento das classes armadas, como na opinião pública nacional, é uma autêntica revolução. A revolução se distingue de outros movimentos armados pelo fato de que nela se traduz, não o interesse e a vontade de um grupo, mas o interesse e a vontade da Nação. A revolução vitoriosa se investe no exercício do Poder



os atos institucionais” (Bonavides e Andrade, 1991, p. 430). Nessa linha interpretativa, continuam os autores:

O Ato Institucional nº 1 incorporou o decurso de prazo; a suspensão das garantias constitucionais ou legais de vitaliciedade e estabilidade, o direito de suspender os direitos políticos pelo prazo de dez anos e cassar mandatos legislativos federais, estaduais e municipais, excluída a sua apreciação judicial. O AI-2 extingue os partidos políticos; dá ao Presidente da República o direito de baixar atos complementares, bem como decretos-leis sobre matéria de segurança nacional (expressão vaga e elástica que podia significar qualquer coisa), dá a ele o direito de decretar o recesso do Congresso Nacional, das assembleias legislativas e das câmaras de vereadores, em estado de sítio ou fora dele. Estabeleceu, ainda, que “decretado o recesso parlamentar, o Poder Executivo correspondente fica autorizado a legislar mediante decretos-leis, em todas as matérias previstas na Constituição e na lei orgânica”. O AI-3 estende o princípio da eleição indireta do Presidente e o Vice-Presidente (estabelecido no AI-2) para a eleição de governadores e vice-governadores. O AI-4 convoca o Congresso Nacional a reunir-se extraordinariamente para discutir e votar um novo texto constitucional. Diga-se, de passagem, que o ato fixava um cronograma tão rígido para a apresentação, discussão e promulgação do texto que mais parecia tratar-se da abertura de uma nova estrada rodoviária ou da construção de mais uma ponte. [...] O AI-5 englobava todos os itens constantes dos atos anteriores, acrescentando a faculdade de intervir em estados e municípios, detalhando as consequências imputáveis aos que tivessem seus direitos políticos cassados, suspendendo a garantia de habeas corpus e concedendo *total arbítrio ao Presidente da República*

*no que se refere à decretação do estado de sítio ou de sua prorrogação [grifo nosso]* (Bonavides e Andrade, 1991, p. 430).

Tanto na constituição de 1967 quanto no AI-5 – ato que investiu o Estado da prerrogativa de manipulação dos corpos e da vida dos cidadãos (Teles, 2015) e resultou no fechamento do Congresso, inaugurando um dos períodos mais autoritários da história do Brasil (Zaverucha, 2010) – o estado de exceção estava devidamente previsto na emenda constitucional nº 1, de 17 de outubro de 1969, com a distinção entre estado de sítio e estado de defesa, dedicando um capítulo inteiro ao estado de sítio<sup>5</sup>, que prescinde justamente o título III, que diz respeito à ordem econômica e social, algo que será importante ao analisar possíveis resquícios na Constituição Federal de 1988, além de constituir um elemento importante para se pensar na possibilidade de utilização de mecanismos excepcionais durante período de crises econômicas. É preciso ressaltar que não se trata de minimizar os avanços introduzidos pelo novo texto constitucional em 1988 no que tange a direitos e garantias fundamentais, mas a partir dos conceitos mobilizados, busca-se analisar seriamente “a nossa ordem constitucional pelo viés da exceção e dos problemas ocasionados pela inscrição desta no sistema de direitos, com isso, coloca-nos a perspectiva de uma análise crítica da Constituição e do constitucionalismo” (Ramiro, 2016, p. 229). Ramiro chama a atenção para o movimento no qual o estado de exceção foi incorporado pelo texto constitucional vigente, a imersão de elementos autoritários na transição negociada do regime autoritário para o Estado democrático de direito. Apesar de parte do texto constitucional descentralizar poderes e estipular

Constituinte. Este se manifesta pela eleição popular ou pela revolução. Esta é a forma mais expressiva e mais radical do Poder Constituinte. Assim, a revolução vitoriosa, como Poder Constituinte, se legitima por si mesma. Ela destitui o governo anterior e tem a capacidade de constituir o novo governo. Nela se contém a força normativa, inerente ao Poder Constituinte. Ela edita normas jurídicas sem que nisto seja limitada pela normatividade anterior à sua vitória. Os Chefes da revolução vitoriosa, graças à ação das Forças Armadas e ao apoio inequívoco da Nação, representam o Povo e em seu nome exercem o Poder Constituinte, de que o Povo é o único titular. O Ato Institucional que é hoje editado pelos Comandantes-em-Chefe do Exército, da Marinha e da Aeronáutica, em nome da revolução que se tornou vitoriosa com o apoio da Nação na sua quase totalidade, se destina a assegurar ao novo governo a ser instituído, os meios indispensáveis à obra de reconstrução econômica, financeira, política e moral do Brasil, de maneira a poder enfrentar, de modo direto e imediato, os graves e urgentes problemas de que depende a restauração da ordem interna e do prestígio internacional da nossa Pátria. A revolução vitoriosa necessita de se institucionalizar e se apressa pela sua institucionalização a limitar os plenos poderes de que efetivamente dispõe. O presente Ato institucional só poderia ser editado pela revolução vitoriosa, representada pelos Comandos em Chefe das três Armas que respondem, no momento, pela realização dos objetivos revolucionários, cuja frustração estão decididas a impedir. Os processos constitucionais não funcionaram para destituir o governo, que deliberadamente se dispunha a bolchevizar o País. Destituído pela revolução, só a esta cabe ditar as normas e os processos de constituição do novo governo e atribuir-lhe os poderes ou os instrumentos jurídicos que lhe assegurem o exercício do Poder no exclusivo interesse do País. Para demonstrar que não pretendemos radicalizar o processo revolucionário, decidimos manter a Constituição de 1946, limitando-nos a modificá-la, apenas, na parte relativa aos poderes do Presidente da República, a fim de que este possa cumprir a missão de restaurar no Brasil a ordem econômica e financeira e tomar as urgentes medidas destinadas a drenar o bolsão comunista, cuja purulência já se havia infiltrado não só na cúpula do governo como nas suas dependências administrativas” Inserir autor ou título do texto <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/ait-01-64.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ait-01-64.htm)>.

<sup>5</sup>A decisão pela decretação desse estado paira ao Presidente da República em casos de guerra ou de “grave perturbação da ordem ou ameaça de sua irrupção”, ou seja, extremamente geral e centralizadora, ficando à mercê da decisão do soberano. Aliás, a abrangência do poder decisório está prevista no § 2º, do art. 155 do texto legal, que elencava e autorizava as seguintes medidas coercitivas possíveis durante sua vigência: “a) obrigação de residência em localidade determinada; b) detenção em edifícios não destinados aos réus de crimes comuns; c) busca e apreensão em domicílio; d) suspensão da liberdade de reunião e de associação; e) censura da correspondência, da imprensa, das telecomunicações e diversões públicas; e f) uso ou ocupação temporária de bens das autarquias, empresa públicas, sociedades de economia mista ou concessionárias de serviços públicos, assim como a suspensão do exercício de cargo, função ou emprego nas mesmas entidades”. <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Emendas/Emc\\_anterior1988/emc01-69.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc_anterior1988/emc01-69.htm)>.

importantes benefícios sociais, conforme Zaverucha (2010, p. 45), “parte da Constituição permaneceu praticamente idêntica à Constituição autoritária de 1967 e à sua emenda de 1969. Refiro-me às cláusulas relacionadas com as Forças Armadas, Polícias Militares estaduais, sistema judiciário militar e de segurança pública em geral”.

Com relação à atuação do então deputado federal, Ricardo Fiúza, um dos líderes da coalizão conservadora da Constituinte, na Subcomissão de Defesa do Estado, da Sociedade e de sua Segurança, Zaverucha (2010, p. 46) comenta que “Fiúza optou por favorecer a autonomia das Forças Armadas”, ao invés de separar as forças responsáveis pela manutenção da ordem interna da externa e de fazer valer o preceito de que, em tempo de paz, as tropas militares federais deveriam ser forças de reserva das Polícias e de que o inverso só seria válido em tempo de guerra. Se lembrarmos do paradoxo da soberania – de que o soberano estaria ao mesmo tempo dentro e fora do ordenamento jurídico, o soberano, tendo o poder legal de suspender a validade da lei, colocasse legalmente fora lei (Agamben, 2004) – e traçando um paralelo com os questionamentos aqui tratados, Zaverucha (2010) pergunta-se como seria possível, logicamente, as Forças Armadas se submeterem e garantirem algo simultaneamente?

Lógica à parte, são os militares que têm o poder constitucional de garantir o funcionamento do Executivo, Legislativo e Judiciário, a lei e a ordem quando deveria ser o reverso. Ou seja, as Forças Armadas são baluartes da lei e da ordem definidas por elas mesmas [...]. Portanto, cabe às Forças Armadas o poder soberano e constitucional de suspender a validade do ordenamento jurídico, colocando-se legalmente fora da lei. [...] Em uma democracia, o poder não é deferido a quem tem força, mas, ao contrário, a força é colocada ao serviço do poder. *No Brasil, estabeleceu-se uma Constituição e foi entregue, precisamente, aos que são mais tentados a violá-la, a tarefa de manter a sua supremacia* [grifo nosso] (Zaverucha, 2010, p. 48).

Ora, o debate é tão sério que Paulo Arantes (2010), comentando sobre a leitura de Zaverucha no que concerne às cláusulas relacionadas às Forças Armadas, polícias militares e à segurança pública em geral, diz que “a Carta outorgada pela ditadura em 1967, bem como sua emenda de 1969, simplesmente continua em vigor [grifo nosso]” (Arantes, 2010, p. 212). A Constituição Federal de

1988 concedeu particular atenção e poder às Forças Armadas, entregando-a a tarefa de garantia da lei e da ordem, visível no artigo 142 do texto constitucional brasileiro. Ao comentar sobre o que poderia restar da ditadura, Arantes (2010), problematizando o dispositivo citado, pontualmente argumenta que, no fundo, houve uma “*constitucionalização do golpe de Estado*, desde que liderado pelas Forças Armadas, que passaram a *deter o poder soberano de se colocar legalmente fora da lei* [grifo nosso]” (pp. 212-213). Quase nos mesmos moldes no artigo 48 da Constituição de Weimar, esses dispositivos que preveem a instauração do Estado de Defesa e o Estado de Sítio, positivados nos artigos 136 a 141, evidenciam a fragilidade de se tentar positivar a possibilidade de recorrer ao estado excepcional e o que resta da ditadura no ordenamento jurídico brasileiro. Sinteticamente, o que difere o estado de defesa do estado de sítio é que, no primeiro, o Presidente da República decreta, e, no segundo, solicita ao Congresso Nacional autorização para decretar o estado de sítio. A rigor, trata-se de dispositivos que visam a estabilização e a defesa da Constituição contra processos violentos de mudança ou perturbação da ordem constitucional, mas também à defesa do Estado quando a situação crítica derive de guerra externa, momento em que a legalidade “normal” é substituída por uma legalidade extraordinária. Apesar de supostamente o estado excepcional ser decretado como último recurso mediante extrema necessidade, Silva (2009, p. 762. Grifo no original) faz a ressalva de que “o estado de exceção configurará puro golpe de estado, simples arbítrio; sem atenção ao princípio da temporariedade, sem que se fixe tempo limitado para vigência da legalidade extraordinária, o estado de exceção não passará de ditadura”. Aqui se insere inclusive a discussão – já antecipada por Schmitt – sobre quem deveria ser o guardião da ordem constitucional contra as investidas dos próprios detentores do poder, tendo em vista que o rompimento do equilíbrio constitucional surge justamente de um órgão próprio da Constituição. Para Silva (2009), o perigo se encontra nessa possibilidade de instaurar o estado excepcional, porque é “dele que provém, quase sempre, o maior perigo, ao lado das graves insurreições de militares golpistas” (p. 762). Nesses casos, “os estados de exceção visam especialmente criar condições para a implantação de ditaduras, antes que para defender



a Constituição. Quase sempre o estado de exceção funciona como instrumento de preservação do domínio de uma classe dominante” (Silva, 2009, p. 762). Portanto, em nome da garantia da lei e da ordem, ou, se preferirmos, quando o ordenamento encontra-se ameaçado, recorre a um dispositivo que prevê medidas excepcionais justamente para preservá-lo. Ora, isso é no mínimo curioso, visto que para garantir a vigência da constituição, recorre-se a um dispositivo que justamente faz com que ela seja – de forma total ou parcial – temporariamente suspensa. Comentando sobre o estado de exceção na democracia brasileira, Teles argumenta:

Se, eventualmente, a ordem sofrer alterações ou perturbações, caberá ao soberano o julgamento sobre as condições de anormalidade. Consequentemente, também nas mãos dele estará a decisão sobre o Estado de exceção, definindo aquilo que se exclui do ordenamento por um mecanismo interno à própria política: a necessidade de manutenção da ordem. As normas se relacionam com a exceção por meio de sua própria suspensão, de modo que o excluído se inclui na ordem interrompida, adiada para outro momento. *Não esqueçamos a promessa do golpe de 1964: o restabelecimento da ordem, por meio de uma nova norma, em movimento caracterizado como provisório por seus autores. Ao tomar o Estado, os militares passaram a representantes da sociedade, identificando o governo com a vontade geral, expressa pelo signo da Doutrina de Segurança Nacional e do Estado de exceção* [grifo nosso] (Teles, 2010, p. 303).

A figura da exceção surge, conforme Teles, como meio de garantia da lei e da ordem via institutos que possibilita ao Estado o uso *indiscriminado* da violência para suprimir movimentos de desobediência, ou, mais ainda, para reprimir inclusive movimentos de resistência dentro dos limites do Estado, que garante a vigência da Constituição ainda que em detrimento da *aniquilação* do divergente. É precisamente nesse sentido que se faz necessário uma postura crítica, apesar dos avanços em matéria de direitos e garantias fundamentais, ao resquício autoritário que há na Constituição Federal de 1988, bem como a fragilidade dos institutos de uma constituição que foi fruto de um acordo civil-militar, não propriamente fruto de um ato de ruptura violenta, conforme lembra Ramiro (2016). O arquétipo

de tais dispositivos de exceção está diretamente relacionado à recorrência constante a mecanismos excepcionais por parte do Executivo. Aliás, segundo Agamben (2004), o ponto que merece atenção é que o resultado do uso exacerbado de tais medidas provisórias pelo Executivo coloca em xeque a divisão entre os poderes, uma vez que o Legislativo torna-se mero apêndice do primeiro, isto é, acaba por somente reiterar o “legislado” pelo Poder Executivo<sup>6</sup>. Quer dizer, portanto, que quando a exceção tende a tornar-se a regra, o princípio democrático de separação dos poderes sofre sérios abalos e que o poder Executivo absorveu, ao menos em parte, o poder Legislativo. No fundo, o parlamento – ou o Congresso Nacional – não mais seria o corpo legislativo soberano que detém o poder exclusivo de vincular os cidadãos na produção da legislação, mas limita-se a ratificar os decretos emitidos pelo poder Executivo. Ao pensar a *democracia no mundo de hoje*, poder-se-ia questionar sobre que regime é este que *necessita* da exceção para se perpetuar. Certamente Bercovici (2008, p. 328) tem razão quando estabelece que a “política de exceção permanente destrói o regime constitucional. O estado de exceção não está mais a serviço da normalidade, mas a normalidade a serviço da exceção”. No fundo, em termos de uma sociedade aberta democrática, e olhando para a realidade brasileira, ao afastar o povo das decisões, do espaço de aprimoramento do discurso, dos espaços de debate propriamente – vide minorias sem representatividade alguma e sem espaço de fala – não se pode falar mais em democracia. Como apontado por Bueno,

O Estado de exceção é hoje uma triste realidade, pois o povo foi afastado do processo de tomada de decisões e as normas jurídicas que deveriam sustentar a pauta de decisões e as normas jurídicas que deveriam sustentar a pauta dos processos políticos e judiciais deixaram de fazê-lo, substituídas pelo puro voluntarismo de uma oligarquia ilegítima. O Brasil hoje experimenta momento histórico em que a condução da vida pública desconhece a necessária submissão ao direito e nem atenta aos diversos sinais da população, e isto, embora não declarado, apenas pode ser classificado politicamente como Estado de exceção (Bueno, 2017, p. 172).

<sup>6</sup>Nesse ponto, chamo a atenção para a Medida Provisória (MP) nº 746/2016, que instituiu a reforma do ensino médio cujo impacto incide diretamente, dentre outros, no ensino da Filosofia no nível médio.



O estado de exceção desvela, coloca em evidência problemas sérios que envolvem a forma jurídica. Talvez nos caiba a difícil e indeclinável tarefa de uma profanação do direito, tornando-o inoperante, para renovar os quadros conceituais da política e liberá-la de “seu confisco no interior dos limites fixados pela organização jurídica do Estado” (Giacioia Jr., 2008, p. 44). Em contraposição às coisas pertencentes ou acessíveis tão-somente aos deuses, fala-se em profanação do direito – ou até mesmo em profanação da democracia – no sentido de devolvê-la a um uso comum a todos (Agamben, 2004). Segundo Giacioia Jr. (2008, p. 45), em concordância com Agamben, essa desativação ou deposição pode ser obtida “por meio do brincar, da dissolução da seriedade e gravidade da política jurídico-estatal por meio de jogos diversos – jogo de mobilização e ação (ludus) e jogo discursivo, de palavras (jocus)”<sup>7</sup>. Então, apostar em uma salvação – para usar um termo messiânico (tal como aposta de parte da sociedade brasileira em figuras autoritárias que se apresentam como “salvadores da pátria”) – que vem via forma jurídica não será possível. Só através da deposição ou supressão da forma jurídica enquanto dispositivo de captura da mera vida é que nos livraremos das correntes de dominação dos corpos.

### Considerações finais

Em tempos de crise ou instabilidade econômica e/ou social, os direitos fundamentais e as garantias mínimas dos cidadãos são suspensos sob a justificativa de “combate à crise”, por isso desde o golpe de 2016 a um governo democraticamente eleito alguns políticos brasileiros vêm realizando reformas e outros projetos que minam ou acentuam a desigualdade social. O caráter reformista surge como uma medida excepcional necessária para o “sistema” continuar funcionando, mas o ponto é que o conceito de “crise” – usado por lideranças políticas para justificar a usurpação de direitos – não é algo aleatório, neutro, mas é pensado e usado pelo Estado para legitimar os interesses do mercado financeiro, neutralizando o conflito por meio de uma ala armada, impedindo a população

de se voltar contra os atos do Estado e mantendo privilégios, abusos e desigualdade social.

À medida que a crise no sistema capitalista se manifesta de forma cíclica, torna-se habitual o uso de mecanismos excepcionais, com a banalização de institutos excepcionais, no qual os princípios democráticos se aplicam apenas formalmente, mas na prática são constantemente violados ou suspensos. Trata-se de um estado permanente de usurpação de direitos que se baseia em falsos argumentos de combate às crises e manutenção da ordem econômica.

O conceito de ordem também não é neutro, significa, com relação aos processos políticos de tomada de decisão, estabelecer os critérios e o escopo do que pode ser considerado um estado crítico, necessitando de um suposto restabelecimento da ordem com medidas excepcionais. Envolve diretamente escolhas que refletem as estruturas políticas e ideológicas dominantes, ou seja, a garantia desse sistema político-econômico neoliberal.

O projeto do atual governo de Jair Bolsonaro é destruir, não construir, e sempre foram claros no que concerne a esse ponto: procuram desconstruir o mínimo de socialdemocracia que o Brasil buscava como país. É um projeto neoliberal de destruição total do público, por isso fala-se em um horizonte de expectativas decrescentes (Arantes, 2014), de anulação total das expectativas com relação ao futuro: desde o golpe que afastou a ex-presidente Dilma Rousseff em 2016, alguns filósofos brasileiros falam de uma “contrarrevolução sem revolução”. Bolsonaro governa através do caos, pois o caos é uma ferramenta política, por isso diariamente há um escândalo diferente. O decisionismo schmittiano, a definição de soberania como a capacidade do soberano de decidir pela suspensão da lei usando quaisquer meios para garantir a sobrevivência da comunidade, agora toma novas formas, ou seja, não é mais o regime legal excepcional ao qual uma comunidade política está temporariamente sujeita devido a ameaças à ordem e segurança públicas, durante a qual poderes extraordinários são conferidos às autoridades governamentais ao

<sup>7</sup>Sobre isso, diz Agamben (2004, p. 98): “Um dia, a humanidade brincarà com o direito, como as crianças brincam com os objetos fora de uso, não para devolvê-los a seu uso canônico e, sim, para libertá-los definitivamente dele. O que se encontra depois do direito não é um valor de uso mais próprio e original e que precederia o direito, mas um novo uso, que só nasce depois dele. Também o uso, que se contaminou com o direito, deve ser libertado de seu próprio valor. Essa libertação é a tarefa do estudo, ou do jogo. E esse jogo estudioso é a passagem que permite ter acesso àquela justiça que um fragmento póstumo de Benjamin define como um estado do mundo em que este aparece como um bem absolutamente não passível de ser apropriado ou submetido à ordem jurídica”.





restringir ou suspender as liberdades públicas e certas garantias constitucionais: o caos é constante; república em estado de exceção permanente. Todos os dias há casos excepcionais diferentes para fundamentar medidas excepcionais.

O poder executivo de Bolsonaro absorveu, ao menos em parte, o poder legislativo. Basicamente, o parlamento (Congresso Nacional) não seria mais o órgão legislativo soberano que tem o poder exclusivo de vincular os cidadãos à produção da legislação, mas apenas ratifica alguns decretos emitidos pelo poder executivo. Retomo os questionamentos iniciais: o que isso significa para a democracia brasileira? Ainda pode se falar em democracia no Brasil? O permanente estado de exceção está corroendo o regime constitucional brasileiro, a exceção não está mais a serviço da normalidade, mas a normalidade a serviço da exceção, é por isso que Agamben (2004) argumenta que a criação voluntária de um estado permanente de emergência (embora talvez não declarado no sentido técnico) se tornou um das práticas essenciais dos estados contemporâneos, incluindo os chamados democráticos. A exceção permanente é uma realidade no Brasil, as pessoas foram afastadas – se é que algum dia estavam presentes – do processo de tomada de decisão, o aspecto normativo da lei é obliterado por uma violência governamental que produz internamente um estado de exceção permanente que, ainda assim, alega estar aplicando a lei. Este exercício sistemático e regular leva necessariamente à liquidação da democracia.

O capitalismo precisa desses mecanismos para manter e continuar gerando lucros, ainda que em detrimento da restrição de direitos e garantias públicas ou direitos sociais. Agora, em vez de se preocupar com o prolongamento da vida do regime, o modelo de garantia do capitalismo está consolidado. Não existe preocupação neste campo com a realização de igualdade de oportunidades e com justiça social. Apesar do horizonte de expectativas decrescentes no Brasil, romper esse movimento de destruição de direitos fundamentais só será possível com a participação direta nas questões políticas e nos assuntos públicos. A antipolítica e seu projeto de destruição do público representa um projeto de ataque aos direitos sociais. Acreditar que as reformas propostas buscam acabar com os privilégios é uma ilusão. Sobretudo depois de 2016, as medidas de austeridade – que afetam apenas a

parte mais pobre da população – são tomadas por meio de um discurso bem elaborado que imputa aos pobres sacrificar ainda mais pelo país em crise.

Como ressaltado, não se trata de minimizar os avanços introduzidos pela Constituição de 1988 em relação aos direitos e garantias fundamentais, mas Bolsonaro e esse projeto de país que ele representa é o preço que todo o país está pagando por não ter uma justiça de transição, uma não reconciliação com seu passado ditatorial. Ódio, repressão, abuso de poder, perseguição política a jornalistas e minorias, destruição total de direitos e garantias fundamentais: esse é o projeto do governo Bolsonaro. Os fascistas brasileiros não têm mais vergonha de se expor: juízes, promotores, advogados, médicos, professores, enfim, pessoas que se alinham à extrema-direita estavam aqui o tempo todo desde o final da ditadura militar brasileira. Ante os vários questionamentos, Agamben (2014a, par. 1) já apontou uma possível resposta durante conferência pública em Atenas, no ano de 2013, abrindo sua fala com a seguinte afirmação: “Uma reflexão sobre o destino da democracia, aqui e hoje, em Atenas é de algum modo perturbante, porque obriga a pensar o fim da democracia precisamente no lugar onde nasceu”. No caso do Brasil, falar em fim da democracia implica dizer que esse conceito já havia se concretizado, no entanto, parece não fazer sentido falar em democracia no Brasil, a menos que repensemos esse conceito.

## Referências

- Agamben, G. (2004). Estado de exceção. (Trad. Iraci D. Poleti). São Paulo: Boitempo.
- Agamben, G. (2014a). Por uma teoria do poder destituente. <<https://5dias.wordpress.com/2014/02/11/por-uma-teoria-do-poder-destituente-de-giorgio-agamben/>>.
- Agamben, G. (2014b). Como a obsessão por segurança muda a democracia. <<http://webserver.diplomatique.org.br/artigo.php?id=1568>>.
- Arantes, P. E. (2007). Estado de sítio. Em: Extinção. São Paulo: Boitempo.
- Arantes, P. E. (2010). 1964, o ano que não terminou. Em: Teles, E. e Safatle, V. (Eds.). O que resta da ditadura: a exceção brasileira. São Paulo: Boitempo.
- Arantes, P. E. (2014). O novo tempo do mundo: e outros estudos sobre a era da emergência. São Paulo: Boitempo.

- Bercovici, G. (2004). *Constituição e estado de exceção permanente: Atualidade de Weimar*. Rio de Janeiro: Azougue editorial.
- Bercovici, G. (2006). O estado de exceção econômico e a periferia do capitalismo. *Pensar. Revista do Curso de Direito da Universidade de Fortaleza*, vol. 11, pp. 95-99.
- Bercovici, G. (2008). *Soberania e Constituição: para uma crítica do constitucionalismo*. São Paulo: Quartier Latin.
- Bercovici, G. (2010). "O direito constitucional passa, o direito administrativo permanece": a persistência da estrutura administrativa de 1967. Em Teles, E. e Safatle, V. (Eds.). *O que resta da ditadura: a exceção brasileira*. São Paulo: Boitempo.
- Bonavides, P. e Andrade, P. (1991). *História Constitucional do Brasil*. (3ª ed.). Rio de Janeiro: Paz e Terra.
- Bueno, R. (2017). Escritos desde a resistência democrática ao golpe de estado de 2016: autoritarismo, neoliberalismo, fascismo e economia. São Paulo: Editora Max Limonad.
- Canotilho, J. J. G. (1998). *Direito constitucional e teoria da constituição*. Coimbra: Almedina.
- Giacoia Jr., O. (2008). Notas sobre direito, violência e sacrifício. *DoisPontos, Curitiba*, vol. 5, n. 2, pp. 33-47.
- Giacoia Jr., O. (2017). Entre a regra e a exceção: fronteiras da racionalidade jurídica. Em Ramiro, C. H. L. e Bueno, R. (Eds.). *Sonhos e pesadelos da democracia em Weimar: tensões entre Carl Schmitt e Hans Kelsen*. São Paulo: LiberArs.
- Matos, O. (2003). Modernidade: república em estado de exceção. *Revista USP*, n. 59, pp. 46-53.
- Oliveira, R. (2015). Catástrofe da libertação: revoltas e contrarrevolução. *Artefilosofia (UFOP)*, vol. 1, pp. 111-129.
- Ramiro, C. H. L. (2016). *Estado democrático de direito e estado de exceção: fronteiras da racionalidade jurídica*. São Paulo: Editora Mackenzie.
- Ramiro, C. H. L. (2017, Junho). Schmitt em Weimar: reflexões sobre a crítica antiliberal a democracia. *Carl-Schmitt-Studien*, vol. 1, n. 1.
- Reale, M. (1986). Defesa da democracia. *Folha de S. Paulo*, São Paulo, 9. jun. 1986. ANC 88, Pasta jan./jul. 86. Tendências/debates.
- Safatle, V. (2010). Do uso da violência contra o Estado ilegal. Em Teles, E. e Safatle, V. (Eds.). *O que resta da ditadura: a exceção brasileira*. São Paulo: Boitempo.
- Santos, F. e Tanscheit, T. (2019, Julho-Setembro). Quando velhos atores saem de cena: a ascensão da nova direita política no Brasil. *Colombia Internacional*, 99, pp. 151-186.
- Schmitt, C. (1968). *La dictadura: desde los comienzos del pensamiento moderno de la soberanía hasta la lucha de clases proletaria*. (Trad. J. Díaz Garcia). Madrid: Revista de Occidente.
- Schmitt, C. (1996a). Situação espiritual do sistema parlamentar atual. Em *A crise da democracia parlamentar*. (Trad. I. Lohbauer). São Paulo: Scritta.
- Schmitt, C. (1996b). *Teologia Política*. Em *A crise da democracia parlamentar*. (Trad. I. Lohbauer). São Paulo: Scritta.
- Silva, J. A. (2009). *Curso de Direito Constitucional Positivo*. (32 ed.). São Paulo: Malheiros.
- Teles, E. (2010). Entre justiça e violência: estado de exceção nas democracias do Brasil e da África do Sul. Em Teles, E. e Safatle, V. (Eds.), *O que resta da ditadura: a exceção brasileira*. São Paulo: Boitempo.
- Zaverucha, J. (2010). *Relações civil-militares: o legado autoritário da constituição brasileira de 1988*. Em Teles, E. e Safatle, V. (Eds.), *O que resta da ditadura: a exceção brasileira*. São Paulo: Boitempo.



---

**COLIBRÍ FRENTIAZUL**

*Saucerottia saucerottei*.

Especie casi endémica para Santander

# Gobernabilidad en tiempos de crisis: la relación entre el Ejecutivo y el Legislativo en la gestión del presidente Nayib Bukele en el Salvador

## *Governance in times of crisis: Executive and legislative relationship in the management of President Nayib Bukele in El Salvador*

**Mónica Tobar** 

Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Social  
[mtobar@fusades.org](mailto:mtobar@fusades.org)

### **Resumen**

*La segunda transición de poder político en el Ejecutivo representa una oportunidad y un reto para el desarrollo institucional en El Salvador. El período de construcción democrática, iniciado en 1992, ha permitido el desarrollo paulatino de la institucionalidad salvadoreña. En los últimos 30 años se han realizado esfuerzos importantes para institucionalizar el uso de canales democráticos para la toma de decisiones. El análisis retoma la interacción entre el Gobierno del presidente Nayib Bukele y el Órgano Legislativo durante su primer año de Gobierno, con el objetivo de ofrecer una valoración sobre las condiciones de gobernabilidad y la capacidad del sistema político salvadoreño para solventar las diferencias entre actores políticos mediante canales democráticos.*

**Palabras clave:** Gobernabilidad, democracia, diálogo, El Salvador, Nayib Bukele.

### **Abstract**

*The second political transition of power in El Salvador poses a challenge for the democratic institutions. The aftermath of the Peace Accord, signed in 1992, has allowed the gradual development of the Salvadoran democratic institutions. In the past 30 years, significant efforts have been made to institutionalize the use of democratic channels for decision-making. This article tackles the interaction between the government of President Nayib Bukele and the Legislative Assembly, in order to explore the strength of democratic governance in the Salvadoran political system.*

**Keywords:** Democratic, governance, dialogue, El Salvador, Nayib Bukele.

**Artículo:** Recibido el 31 de mayo de 2020 y aprobado el 26 de junio de 2020

### **Cómo citar este artículo:**

Tobar, M. (2020). Gobernabilidad en tiempos de crisis: la relación entre el Ejecutivo y el Legislativo en la gestión del presidente Nayib Bukele. *Reflexión política* 22(45), pp. 70-79. doi: <https://doi.org/10.29375/01240781.3919>

### **Introducción**

El desarrollo democrático en El Salvador es un proceso vivo y complejo. La historia política del país está marcada por el conflicto armado que inició en 1980 y culminó con la firma del Acuerdo de Paz el 16 de enero de 1992. Uno de los principales legados de este acuerdo es la transformación de las instituciones políticas y electorales como cimientos del proceso de transición hacia la democracia.

El Acuerdo sentó las bases para la democratización (Holiday y Stanley, 1993) y contempló transformaciones en el sistema electoral, así como la reestructuración de las fuerzas de seguridad pública, lo que devolvió la subordinación de estas al poder civil. Por otra parte, la capacidad de consenso demostrada por los actores políticos involucrados, lo posicionan como el ejercicio más relevante en materia de diálogo democrático hasta la fecha.

Luego de más de 30 años de la suscripción de este Acuerdo, el desarrollo democrático ha permitido dos momentos de alternancia en el Ejecutivo, así como la institucionalización de canales democráticos para la toma de decisiones y su posterior implementación. La llegada al poder del presidente Nayib Bukele representa un nuevo capítulo en la historia política del país. Con su triunfo, finalizó con tres décadas de Gobierno de dos fuerzas políticas que ocuparon la presidencia de la República desde la firma del pacto de Chapultepec. De acuerdo con lo anterior, resulta relevante analizar la respuesta institucional ante las decisiones del mandatario y sus repercusiones sobre las condiciones de gobernabilidad en El Salvador.

Este artículo se centra en la interacción entre el Gobierno del presidente Nayib Bukele y el Órgano Legislativo durante su primer año de Gobierno. El documento no pretende hacer una revisión exhaustiva de los indicadores de gobernabilidad sino, más bien, ofrece un aporte sobre las reacciones institucionales frente a las decisiones del nuevo Ejecutivo, con el objetivo de analizar la capacidad del sistema político salvadoreño para solventar las diferencias a través de los canales institucionales.

En la primera y segunda sección se presentan, respectivamente, una breve reseña del contexto político salvadoreño y de los elementos que facilitaron la llegada al poder del presidente Bukele, y el marco analítico para el abordaje de la gobernabilidad. El tercer apartado examina la relación que han mantenido el Ejecutivo y el Legislativo durante el primer año de Gobierno. Finalmente, se ofrecen algunas reflexiones preliminares sobre las respuestas institucionales a los desencuentros entre ambos, y de qué manera estas diferencias afectan la gobernabilidad.

## **1. Nayib Bukele y la segunda alternancia**

El 3 de febrero de 2019, Nayib Bukele, candidato de la fórmula presidencial del partido Gran Alianza por la Unidad Nacional (GANU), fue electo como presidente de la República de El Salvador para el periodo 2019-2024. El triunfo electoral terminó con 30 años de alternancia en el Ejecutivo entre los partidos Alianza Republicana Nacionalista (ARENA) y el Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional (FMLN)<sup>1</sup>, dos de los principales actores del proceso de transición democrática en El Salvador, que desde 1994 concentraron más del 85% de los votos válidos en los comicios presidenciales (FUSADES, 2019a).

El presidente Bukele obtuvo el 50.3% de los votos válidos con una participación electoral del 51.88% (Tribunal Supremo Electoral, 2019). De acuerdo con Rodríguez y Solano (2020), estos resultados muestran una disminución de la participación equivalente a nueve puntos porcentuales, en relación con la segunda vuelta de la elección presidencial de 2014. A pesar de esta reducción, es notable la victoria electoral del presidente Bukele en todos los departamentos del país.

El porcentaje de participación sugiere que la introducción de un nuevo participante en la contienda no fue suficiente para ampliar la base de votantes, más bien, el candidato capturó la preferencia de ciudadanos que respaldaban otros institutos políticos. En esta línea, los resultados de una encuesta de panel sobre la intención de voto en las elecciones presidenciales de 2019, Córdova, Argueta y Erazo (2020) identifican como uno de los elementos asociados a la preferencia por el partido GANU, el rechazo de los ciudadanos hacia los partidos mayoritarios (ARENA y FMLN). Asimismo, el estudio permitió identificar cambios en la intención de voto entre dos comicios presidenciales (2014 y 2019), lo que respalda la hipótesis de la migración de votantes desde los partidos tradicionales hacia el nuevo participante en contienda.

---

<sup>1</sup>En 2009 el FMLN protagonizó la primera alternancia en el Ejecutivo con la elección del expresidente Mauricio Funes Cartagena.



La llegada de Nayib Bukele a la presidencia se caracterizó por una campaña intensiva en el uso de medios digitales, la construcción de una narrativa de antipolítica que lo diferenciaba de los partidos tradicionales y el uso de estrategias polémicas para la inscripción de su candidatura. Con respecto a este último punto, cabe mencionar que el actual presidente ha militado en tres institutos políticos: el FMLN, partido del cual fue expulsado; Cambio Democrático (CD); y GANA, este último partido le permitió optar por la jefatura de Gobierno.

El proceso de inscripción de la candidatura de Nayib Bukele como aspirante a la presidencia estuvo marcado por su expulsión del FMLN, partido por el cual fue electo como alcalde en dos ocasiones; la imposibilidad de oficializar su candidatura con el partido Nuevas Ideas, que no logró cumplir los plazos de inscripción para participar en los comicios de 2019 y la cancelación de Cambio Democrático por no alcanzar el umbral de votos requeridos por Ley en la elección legislativa de 2015 (Tribunal Supremo Electoral, 2018).

El desgaste progresivo de los partidos políticos que gobernaron el país en la etapa de construcción democrática, así como la prevalencia de brechas en la satisfacción de las demandas básicas de la ciudadanía<sup>2</sup>, perfilaron un escenario favorable para la concreción de las aspiraciones políticas del actual presidente. Los datos del Barómetro de las Américas (Análisis preliminar del Barómetro de las Américas de LAPOP, 2018) muestran que el 62% de las personas salvadoreñas manifestaron apoyo a la democracia como forma de Gobierno, el 28.8% confiaba en los partidos políticos, mientras que el 40.8% consideró que El Salvador no es una democracia. Este último dato refleja una brecha importante en cuanto al reconocimiento de este sistema político y la apropiación de los valores democráticos como parte de la identidad nacional.

La insatisfacción de los ciudadanos con los partidos políticos tradicionales le abrió un nicho al actual mandatario para posicionarse como opción presidencial. Durante los meses de campaña electoral, el entonces candidato construyó un discurso en el que se distanciaba de la política tradicional y se configuraba como la única alternativa viable (Sáenz, 2020; FUSADES, 2019a). Un elemento importante durante la contienda fue la exposición de casos de corrupción, que involucraban a líderes políticos de

los partidos mayoritarios, situación que reforzó la narrativa mesiánica del aspirante a la presidencia.

El uso intensivo de las redes sociales y la agresiva estrategia para capturar el voto joven fue otro distintivo de la campaña de Nayib Bukele (FUSADES, 2019b). Sin embargo, investigaciones posteriores demostraron que el candidato invirtió más recursos en posicionarse a través de medios tradicionales como la televisión con el fin de ampliar su base de simpatizantes (Acción Ciudadana, 2019). Un aspecto para destacar es que, a pesar de ser un candidato joven, y de no haber realizado campañas a nivel territorial, obtuvo el respaldo de todos los grupos étnicos.

El 1 de junio de 2019, Nayib Bukele fue juramentado como presidente de la República de El Salvador. La incursión de GANA como partido de Gobierno, conlleva desafíos para la gobernabilidad debido a la modesta participación de este instituto político en la Asamblea Legislativa. En este sentido, Artiga (2019) advirtió que la falta de respaldo legislativo del presidente Bukele podría incrementar la conflictividad entre los partidos políticos, lo que dificulta la construcción de consensos para la toma de decisiones.

## **2. Gobernabilidad en tiempos de transición**

El periodo de construcción democrática, iniciado en 1992, ha permitido el desarrollo paulatino de la institucionalidad salvadoreña. Si bien existen déficits importantes en la capacidad del sistema político para resolver las tensiones que puedan ocasionarse entre los actores, en los últimos 30 años se han realizado esfuerzos importantes para institucionalizar el uso de canales democráticos para la toma de decisiones y su posterior implementación.

La segunda transición de poder político en el Ejecutivo<sup>3</sup> representa una oportunidad y un reto para el desarrollo democrático en El Salvador. La incorporación de nuevos actores al sistema político puede oxigenar el funcionamiento de la contraloría horizontal y fortalecer la capacidad institucional para solventar las diferencias, pero, de forma simultánea, este proceso depende de la solidez del entramado institucional para la gestión del poder político.

<sup>2</sup>De acuerdo a la Dirección General de Estadísticas y Censos (Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples 2019, 2020), en 2019 el 23.48% de los hogares salvadoreños se encontraban en situación de pobreza.

<sup>3</sup>La primera transición ocurrió en 2009 con la victoria del FMLN, después de 20 años de Gobierno del partido ARENA.



La gobernabilidad democrática implica el respeto y el funcionamiento de dos principios básicos: la existencia de procesos establecidos para la toma de decisiones y el desconocimiento inicial de los actores sobre los resultados de las deliberaciones. Asimismo, la gobernabilidad está sujeta a la existencia de límites, económicos y normativos, para la atención de las demandas ciudadanas, los cuales determinan la solidez de las instituciones y la eficacia de implementación de las políticas (Sojo, 2003, p. 154).

La gobernabilidad también puede ser entendida como el equilibrio entre las demandas de los actores estratégicos y la capacidad del Gobierno para responderlas de manera eficiente, como resultado de procedimientos democráticos, institucionalizados y en un proceso donde los puntos de vista de los actores son considerados. La gobernabilidad supone estabilidad política, pero también apela a la existencia de instituciones con capacidades necesarias para abordar colectivamente los retos y oportunidades (Moreno, 2004).

Las altas expectativas de la ciudadanía respecto al nuevo Gobierno, sumadas a los elevados niveles de aprobación del presidente (IUDOP, 2020), incrementan la presión para dar respuesta a las necesidades de la población, situación que se agudizó con el impacto de la crisis sanitaria y económica derivada de la pandemia por la COVID-19. Los desencuentros entre Órganos de Estado complican o impiden la ejecución de las decisiones, tensionando el sistema político.

Artiga (2007) define la gobernabilidad como la "capacidad del sistema político para adoptar decisiones vinculantes y ponerlas en práctica" (p. 236), a través de las instituciones encargadas de la toma de esas decisiones y su posterior implementación. En este sentido, este artículo retoma la conceptualización de este autor para examinar las reacciones institucionales del Legislativo y el Ejecutivo durante los primeros meses de gestión del presidente Bukele.

Las reacciones, sociales o institucionales, influyen en la toma de decisiones políticas y son una parte fundamental de la gobernabilidad, ya que afectan directamente la capacidad para implementar estas decisiones. No obstante, los desacuerdos interorgánicos son parte del ejercicio cotidiano de los frenos y contrapesos de cualquier sistema democrático, en caso de que no sean canalizados

por la vía institucional; es decir, haciendo uso de los mecanismos constitucionales para solventar las discrepancias, y no sean reconocidos como legítimos por los actores involucrados, erosionan la gobernabilidad, en la medida en que obstaculizan la capacidad para ejecutar las decisiones.

### **3. Confrontación interorgánica: la relación entre el Ejecutivo y el Legislativo (2019-2020)**

El trabajo coordinado entre los Órganos del Estado da forma al proceso de toma de decisiones políticas. El Ejecutivo requiere del respaldo de los legisladores para la aprobación del marco legal necesario para implementar y financiar las políticas públicas; mientras que el Órgano Legislativo, materializa sus decisiones mediante las diferentes carteras del Gobierno<sup>4</sup>. En este sentido, la dinámica entre estos actores debe tener como base la búsqueda de consensos que permitan responder efectivamente a las demandas de la ciudadanía.

La dinámica entre el Gobierno y los legisladores se enmarca en el respeto al Estado de derecho y el cumplimiento de sus respectivas obligaciones constitucionales. En un sistema democrático la existencia de desacuerdos no se traduce en la ruptura de los canales de diálogo para la construcción de acuerdos, estas diferencias deben ser gestionadas a través de los mecanismos institucionales diseñados para este propósito. No obstante, el deficiente desarrollo de la institucionalidad democrática amplifica el espacio para la imposición de procesos unilaterales para la toma de decisiones que afectan a la sociedad, los cuales se acentúan en períodos de crisis.

La toma de posesión del nuevo presidente transformó la dinámica legislativa y reconfiguró la correlación política para la aprobación de las iniciativas gubernamentales. Las dificultades para establecer acuerdos multipartidarios, apoyados por el Ejecutivo, están vinculadas, principalmente, con cuatro factores: a) la débil participación del partido oficial en la Asamblea Legislativa; b) la toma de decisiones arbitrarias y unilaterales por parte del presidente; c) el discurso de deslegitimación del Ejecutivo hacia los partidos tradicionales; y d) la poca capacidad de diálogo y consenso entre los actores involucrados en la toma de decisiones.

<sup>4</sup>Si bien se reconoce la importancia del control institucional, ejercido por el Órgano Judicial, para efectos del presente análisis, la revisión se acota a la relación entre el Ejecutivo y el Legislativo.

**Cuadro 1.** El Salvador: representación y alianzas legislativas del partido GANA (2012-2020)

Período	Representación legislativa	% del total <sup>a</sup>		Alianzas legislativas
		PERONISMO KIRCHNERISTA	ALIANZAS LEGISLATIVAS	
		PERONISMO KIRCHNERISTA	ALIANZAS LEGISLATIVAS	
2012-2015	11 escaños	13%	76.1%	FMLN/PCN (58.3%)
2015-2018	11 escaños	13%	70.2%	FMLN/PCN (57.1%)
2018-2021	10 escaños	11.9%	71.4%	ARENA/PCN/PDC (67%)

<sup>a</sup>La Asamblea Legislativa está conformada por 84 diputados.

**Fuente:** Artiga (2019) y FUSADES (2017;2018 y 2019).

El partido oficial (GANA), que nació de una fisura en el partido ARENA, ha mantenido magros resultados en los comicios legislativos desde su incursión en 2012, y cuenta con una modesta representación de legisladores, por lo que requiere del acompañamiento de al menos uno de los partidos mayoritarios para impulsar la agenda gubernamental (Cuadro 1).

Pese a las diferencias ideológicas, los legisladores de GANA acompañaron las propuestas del FMLN durante sus dos períodos al frente del Ejecutivo (2009-2014 y 2014-2019), junto con el Partido de Concertación Nacional (PCN). Esta alianza facilitó la aprobación de iniciativas polémicas, algunas declaradas inconstitucionales por la Sala de lo Constitucional (SCN) de la Corte Suprema de Justicia. El patrón de votación conjunta se diluyó con la llegada de Nayib Bukele a la jefatura del Ejecutivo. En el primer año de administración del presidente se observa una tendencia hacia la conformación de un nuevo arreglo legislativo, integrado por ARENA, GANA, PCN y el Partido Demócrata Cristiano (PDC). Este giro ha facilitado el acompañamiento legislativo de los requerimientos gubernamentales.

La llegada al poder de un actor externo a los partidos que gobernaron El Salvador desde la firma de la Paz, aunado al impacto de la crisis económica y sanitaria, consecuencia de la pandemia por de la COVID-19, suponen un shock simultáneo para el sistema político salvadoreño que introduce presión sobre las condiciones de gobernabilidad y pone a

prueba el uso de los canales democráticos para la toma de decisiones.

En el caso salvadoreño, el diseño institucional le otorga al presidente poderes legislativos limitados. Si bien el mandatario participa activamente en el proceso de formación de Ley, se requiere de la coordinación con otros Órganos de Estado para la toma de decisiones vinculantes. Las facultades constitucionales del mandatario son: a) la iniciativa de ley, a través de sus ministros; b) sancionar, promulgar y publicar las leyes y ejecutarlas; c) vetar proyectos de ley por razones de inconstitucionalidad o inconveniencia u observarlos para corregir ciertos aspectos de forma; d) influir en la designación de funcionarios que le compete a la Asamblea Legislativa; y e) proponer, a través del Consejo de Ministros, la suspensión de garantías constitucionales y convocar extraordinariamente a la Asamblea Legislativa cuando los intereses de la República lo demanden y siempre que se cumplen determinados presupuestos establecidos en la Ley Fundamental y en sentencias de la Sala de lo Constitucional (Constitución de la República de El Salvador, 1983; Artiga, 2007).

En este sentido, la emisión de vetos es un indicador de gobernabilidad, en la medida que expresa el rechazo del presidente a las decisiones de los legisladores<sup>5</sup>. El ritmo de aplicación de estos mecanismos ofrece una lectura sobre la imposibilidad de construir acuerdos sólidos para responder a las demandas de la población. En su primer año de Gobierno, Bukele vetó 23 iniciativas

<sup>5</sup>En El Salvador el veto presidencial es absoluto, es decir, no se contempla el veto parcial de las iniciativas. El mecanismo puede sustentarse en la inconveniencia o inconstitucionalidad del decreto aprobado. En este último caso, la superación del veto se realiza por mayoría calificada, o sea, con dos tercios de los votos legislativos.



-10 de estas fueron ratificadas posteriormente por los legisladores-. El ritmo de aplicación de este mecanismo es considerablemente mayor a lo documentado en los últimos 30 años, lo cual refleja la conflictividad entre ambos Órganos de Estado (Cuadro 2).

**Cuadro 2.** El Salvador: vetos emitidos por quinquenio (1989-2020)

Presidente	Periodo de Gobierno	Número de vetos
Alfredo Cristiani	1989-1994	1
Armando Calderón Sol	1994-1999	4
Francisco Flores	1999-2004	59
Antonio Saca	2004-2009	0
Mauricio Funes	2009-2014	36
Salvador Sánchez Cerén	2014-2019	10
Nayib Bukele <sup>a</sup>	2019-2024	23

<sup>a</sup>Primer año de Gobierno.

**Fuente:** FUSADES (2020b) con información de la Asamblea Legislativa y la Presidencia de la República.

Las principales áreas de desencuentro son las reformas de las disposiciones aplicables a los comicios legislativos y municipales de 2021 y la gestión de la emergencia por de la COVID-19. La primera dimensión, contempló 5 vetos presidenciales a las siguientes iniciativas: el voto por rostro para los candidatos a alcaldes, la aplicación del voto desde el exterior -vetado en dos ocasiones-, el incremento a las sanciones a funcionarios por la falta de actualización del registro electoral y la prohibición de propaganda en el transporte colectivo (FUSADES, 2020b). En cuanto al manejo de la crisis sanitaria, el presidente emitió 8 vetos a decretos que regulaban la atención de la emergencia, 5 de los cuales fueron superados por los legisladores. Este último punto será retomado en secciones posteriores.

El uso de la antipolítica, presente durante la campaña presidencial, se consolidó como narrativa oficial y se acompañó de excesos en el ejercicio del poder y de un continuo desconocimiento de las

decisiones de las instituciones. Desde el inicio del período de gestión del presidente Bukele, la relación entre el Ejecutivo y el Legislativo se ha caracterizado por la recurrencia de episodios de confrontación y la adopción de un discurso de descalificación hacia el Órgano Legislativo y los partidos políticos tradicionales.

A pesar de las diferencias, el presidente contó con el respaldo de los diputados para la aprobación del presupuesto nacional, la deuda pública y las principales iniciativas, sometidas a consideración del pleno (FUSADES, 2020b). Sin embargo, el discurso confrontativo del gobernante sugiere que estos resultados no responden a una estrategia de diálogo y consenso político, sino, a la creación constante de escenarios de conflicto como medida de presión para acelerar la aprobación de iniciativas. Esta práctica se caracteriza por el establecimiento de una narrativa binaria sobre el ejercicio del poder, en la cual las diferencias políticas se reducen a una dualidad entre los adeptos del Gobierno y las personas que se oponen al bienestar de los ciudadanos.

La escalada de tensión entre el presidente y los legisladores se acentuó con dos hechos en particular: la militarización de la Asamblea Legislativa el 9 de febrero de 2020 y el abordaje de la emergencia nacional ocasionada por la pandemia de la COVID-19. Ambos escenarios han desencadenado crisis de gobernabilidad, en tanto que se registra una ruptura de los canales democráticos para solventar las diferencias interorgánicas.

El 9 de febrero de 2020, el presidente Bukele irrumpió en la Asamblea Legislativa, acompañado de las fuerzas de seguridad – Fuerza Armada de El Salvador (FAES) y la Policía Nacional Civil-, como medida de presión para acelerar la aprobación de un préstamo destinado a financiar el Plan Control Territorial, su apuesta más importante en materia de seguridad. En los días previos a la militarización del recinto legislativo, el mandatario convocó, a través de su Consejo de Ministros, a una sesión legislativa extraordinaria, dedicada a la aprobación del empréstito, pese a que el pleno se encontraba sesionando de manera normal (Sáenz, 2020).

El mantenimiento de la subordinación de la FAES al poder civil es uno de los principales logros del Acuerdo de Paz, por lo que el apoyo militar para la usurpación legislativa sienta un precedente negativo en cuanto al abuso de la fuerza como estrategia de presión política. Este acontecimiento



modificó la relación interorgánica y derivó en la activación de mecanismos de control legislativo, como la creación de una comisión especial para la investigación de los hechos y la deducción de responsabilidades, así como la interpelación del Ministro de la Defensa Nacional, pero la sesión fue pospuesta indefinidamente debido a la emergencia por la pandemia de la COVID-19 (López, 2020).

### 3.1. Reacciones institucionales en el marco de la emergencia por la COVID-19

A partir de marzo de 2020, los esfuerzos institucionales en El Salvador se volcaron a atender la crisis sanitaria por la pandemia de la COVID-19. La actitud autoritaria del presidente Bukele, materializada en el irrespeto a la separación de poderes y al Estado de derecho en meses previos, generó un ambiente de inestabilidad política que permeó en el manejo de la crisis y afectó la dinámica entre el Ejecutivo y el Legislativo.

Durante las primeras semanas de la emergencia, los legisladores construyeron acuerdos multipartidarios para regular las medidas de confinamiento y para decretar el estado de emergencia nacional, así como la supresión de garantías constitucionales concretas, en aras de disminuir la circulación de personas y la posibilidad de contagios. Desde el inicio de la emergencia, el Ejecutivo optó por la solicitud de autorización a los legisladores para ampliar sus atribuciones constitucionales para la gestión de la pandemia.

La adopción de medidas excepcionales es “la respuesta más común en las democracias constitucionales para legitimar las decisiones tomadas para hacer frente a la crisis sanitaria” (Freidenberg, 2020, p. 19-20). Sin embargo, las ventajas obtenidas por el Ejecutivo, están supeditadas a la deliberación y al respaldo legislativo, como único mecanismo para otorgar y revertir facultades extraordinarias a los gobernantes.

En El Salvador, la adopción temprana de medidas de confinamiento y cierre de fronteras contó con el respaldo inicial del Órgano Legislativo. No obstante, se han registrado constantes desencuentros en torno a la necesidad de prolongar las facultades extraordinarias otorgadas al Ejecutivo para gestionar la emergencia ante las reiteradas denuncias de

irregularidades y excesos en el uso de la fuerza pública para la aplicación de las medidas de confinamiento.

El Ejecutivo ha adoptado la toma de decisiones unilaterales como principal estrategia para el manejo de la crisis. En el marco de la pandemia, se emitieron 9 de los 21 vetos presidenciales registrados en el primer año de

**Cuadro 3.** El Salvador: principales puntos de disputa entre el Ejecutivo y el Legislativo en el marco de la emergencia por de la COVID-19

Mecanismo de control	Área	Cantidad	Respuesta legislativa
Veto	Estado de emergencia	1	1 veto superado
	Derechos Humanos	5	4 vetos superados y 1 pendiente de discusión
	Aspectos económicos y fiscales	2	1 veto superado
	Medidas de reactivación económica	1	1 veto superado

**Fuente:** Elaboración propia con base en información oficial de la Presidencia de la República de El Salvador.

Gobierno y 5 de estos fueron superados (Cuadro 3).

Los principales puntos de desencuentro se relacionan con la aprobación de decretos que procuraban la defensa de derechos fundamentales, como la seguridad social y laboral, la protección del personal de salud y el establecimiento de protocolos para el retorno de salvadoreños atrapados en el exterior (Asamblea Legislativa, 2020). Los vetos del presidente a iniciativas que procuraban la protección de la ciudadanía es consistente con el patrón de denuncias de violaciones a los derechos humanos ante diferentes instituciones de control<sup>6</sup>.

Las dificultades para la aprobación de iniciativas ley en un contexto de emergencia nacional denotan una limitada capacidad para el diálogo y consenso, tanto en la etapa de toma de decisiones, como en su ejecución. En el caso de los vetos que han sido superados por los legisladores, el marco legal salvadoreño contempla que la SCN dirima la validez de las medidas; sin embargo, la

<sup>6</sup>Durante el período de emergencia la SCN recibió 142 procesos de hábeas corpus. 32 amparos y 15 demandas de inconstitucionalidad (CSJ, 2020), en su mayoría relacionados con la vulneración del derecho a la salud e información en los centros de contención gubernamental, diseñados para albergar a las personas provenientes del extranjero- sujetas a un periodo de cuarentena obligatoria de 30 días contados desde su ingreso a El Salvador. Estos recintos también fueron utilizados por el Gobierno para el confinamiento de ciudadanos que incumplieron la cuarentena domiciliar durante el periodo de emergencia nacional.





necesidad de solventar el conflicto mediante la justicia constitucional sugiere la incapacidad de las instituciones encargadas para el cumplimiento de sus funciones. Asimismo, la poca claridad sobre las normas vigentes para regular la cuarentena domiciliar y la reapertura de la actividad productiva refleja el impacto que tiene la distorsión en el proceso de toma de decisiones sobre la capacidad, tanto de instituciones como de ciudadanos para asumirlas y ejecutarlas.

#### 4. Reflexiones finales

El sistema político salvadoreño enfrenta el reto de gestionar, a través de canales institucionales, los conflictos entre los Órganos de Estado. Si bien el ejercicio de la contraloría horizontal ha resultado positivo, la confrontación prolongada entre el Ejecutivo y el Legislativo dificulta la construcción de acuerdos para la atención de la emergencia y plantea interrogantes sobre el nivel de desarrollo del sistema democrático.

La evolución de la tensa relación entre el Ejecutivo y Legislativo indica la ruptura de los canales institucionales para la gestión de las diferencias políticas. El presidente Bukele ha privilegiado la toma de decisiones unilaterales para evadir el control político, el diálogo y la negociación. En este sentido, la distorsión del proceso de toma de decisiones, como consecuencia del rechazo a los canales institucionales, y sus interlocutores, para la gestión de las diferencias, es un espacio fértil para la escalada de actitudes de corte autoritario que, de no ser limitadas efectivamente por el sistema de control institucional, pondrían en riesgo los avances realizados en materia democrática.

La interacción entre la Asamblea y el Gobierno durante el primer año de gestión del presidente Bukele, revela la prevalencia de brechas en la capacidad institucional para facilitar la construcción de consensos. La falta de acuerdos entre estos actores genera incertidumbre sobre el carácter vinculante de las decisiones y erosiona su legitimidad de cara a la ciudadanía.

Finalmente, la falta de capacidad de diálogo socava la institucionalidad y dilata la toma de decisiones críticas para responder a las demandas de la población, particularmente en contextos de crisis. La persistencia de relaciones de confrontación entre Órganos de Estado y la normalización de la toma de decisiones, fuera del

proceso establecido en el marco constitucional, genera un nicho peligroso para el ascenso de actitudes autoritarias en el ejercicio del poder, cuya institucionalización supondría un grave retroceso para el desarrollo democrático del país.

#### Referencias

- Acción Ciudadana. (2019). Elección presidencial 2019. Monitoreo de la Propaganda Electoral. San Salvador: Centro de Monitoreo de Transparencia y Democracia.
- Artiga, Á. (2007). Gobernabilidad y democracia en El Salvador. San Salvador: UCA Editores.
- Artiga, Á. (2019). Análisis político de las elecciones presidenciales: El Salvador 2019. San Salvador: Heinrich Böll Stiftung.
- Asamblea Legislativa. (15-27 de Mayo de 2020). Asamblea Legislativa República de El Salvador. Obtenido de Archivo Histórico: <https://www.asamblea.gob.sv/index.php/>
- Córdova, R., Argueta, C. y Erazo, M. (2020). La población salvadoreña en las elecciones presidenciales 2019: Análisis de la intención de voto mediante un Panel Electoral. San Salvador: Fundación Dr. Guillermo Manuel Ungo.
- CSJ. (2020). Boletín Informativo 21 de abril de 2020. San Salvador: Corte Suprema de Justicia.
- DIGESTYC. (2020). Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples 2019. Ciudad Delgado: Dirección General de Estadísticas y Censos.
- Freidenberg, F. (2020). La gestión política de la pandemia COVID-19: tensiones y oportunidades. En N. González, M. Marván y G. Salmorán, Emergencia sanitaria por COVID-19 (págs. 17-28). Ciudad de México: Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Autónoma de México.
- FUSADES. (2005). Las Instituciones Democráticas en El Salvador: Valoración de Rendimientos y Plan de Fortalecimiento. San Salvador: Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Social.
- FUSADES. (2018). Diálogo democrático y políticas públicas en El Salvador. Antiguo Cuscatlán: Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Social.
- FUSADES. (2019a). El Salvador. Año político. Junio de 2018-mayo de 2019. San Salvador: Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Social.
- FUSADES. (2019b). Desagregando la participación electoral. Elecciones presidenciales. Antiguo Cuscatlán: Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Social.
- FUSADES. (2020a). El Salvador. Año Político junio 2019-

- mayo 2020. Antiguo Cuscatlán: Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Social.
- FUSADES. (2020b). Algunas reflexiones sobre el COVID-19, el desempeño de los sistemas políticos y la democracia. Antiguo Cuscatlán: Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Social.
- Holiday, D. y Stanley, W. (1993). Building the Peace: Preliminary Lessons from El Salvador. *Journal of International Affairs*, 415-438.
- IUDOP. (2020). La población salvadoreña evalúa la situación general del país a finales del año 2019. Antiguo Cuscatlán: Instituto Universitario de Opinión Pública, Universidad Centroamericana José Simeón Cañas.
- LAPOP. (2018). Análisis preliminar del Barómetro de las Américas de LAPOP. Vanderbilt University.
- López, G. (27 de marzo de 2020). Escucharán declaraciones sobre los hechos ocurridos el 9 de febrero. Obtenido de Asamblea Legislativa de El Salvador: <https://www.asamblea.gob.sv/node/10159>
- Moreno, M. (2004). Instituciones y gobernabilidad democrática: claves del círculo virtuoso del desarrollo. En M. (. Moreno, *Gobernabilidad, instituciones y desarrollo. América Latina y Honduras* (págs. 46-48). Tegucigalpa: Banco Interamericano de Desarrollo, Instituto Interamericano para el Desarrollo Social.
- Rodríguez, L. M. y Solano, L. (2020). Las elecciones de 2018 y 2019 en El Salvador: ¿El ascenso de la tercera vía? En M. Alcántara, *América Latina Vota 2017-2019*. Madrid: Editorial Tecnos.
- Sáenz, R. (25 de Febrero de 2020). Centroamérica, ¿adónde vas? Populismo y nuevos actores políticos. Obtenido de Política Exterior: <https://www.politicaexterior.com/centroamerica-adonde-vas-populismo-nuevos-actores-politicos/>
- Sojo, C. (2003). In search of Democratic Governance in Central America. *Journal of International Affairs*, 57(1), 153-167.
- Tribunal Supremo Electoral. (2018). Procedimiento de cancelación de inscripción del partido político Cambio Democrático (CD). Resolución definitiva. San Salvador: Tribunal Supremo Electoral.
- Tribunal Supremo Electoral. (2019). Memoria de elecciones presidenciales 2019. San Salvador: Tribunal Supremo Electoral de El Salvador.



---

**TANGARA DORADA**

*Tangara arthursi*.

Colorida y llamativa especie de bosques medios

# México 2020, una democracia débil y asediada

## Mexico, a weak and surrounded democracy

**Juan Mario Solís Delgadillo** 

Universidad Autónoma de San Luis Potosí  
[juan.solis@uaslp.mx](mailto:juan.solis@uaslp.mx)

**Fernando Barrientos del Monte** 

Universidad de Guanajuato  
[f.barrientos@ugto.mx](mailto:f.barrientos@ugto.mx)

### Resumen

*¿Cuál es el estado de la democracia en México? Es sistémicamente débil y es asediada por al menos cinco peligros: (a) deslizamientos autoritarios, (b) deficiente representación política, (c) corrupción, (d) ineficiencia gubernamental y (e) crimen organizado. El objetivo de este artículo es, por un lado, rastrear los orígenes de esta compleja situación, que devienen de una transición a la democracia centrada en reformas electorales que resultan en poca eficiencia institucional, y por otro lado, mostrar cuánto ha cambiado esto (o no) bajo el primer gobierno 'de izquierda' en el país. Los gobiernos que se han sucedido desde el año 2000, primero encabezados por el PAN (2000-2006 y 2006-2012) y luego por el PRI (2012-2108), marcados por un contexto de pluralismo moderado, se caracterizaron por su baja incidencia en las relaciones de poder tanto formales como informales, así como por un pobre desempeño en los mecanismos de integración social, sobre todo en el ámbito educativo y laboral. El arribo en 2018 del primer gobierno 'de izquierda' -tardío, en comparación con el resto de América Latina- significó un rechazo abierto a los partidos políticos tradicionales, pero se basó en un liderazgo 'movimentista' y altamente personalista, lo que profundizó las deficiencias de la débil democracia mexicana*

**Palabras clave:** Democracia, debilidad institucional, pluralismo limitado, movimentismo, elecciones.

### Abstract

*What is the state of democracy in Mexico? It is systemically weak and beset by at least five risks: (a) authoritarianism, (b) deficient political representation, (c) corruption, (d) government inefficiency, and (e) organized crime. The aim of this article is, on the one hand, to trace the origins of this complex situation, which derives from a transition to democracy centred on electoral reforms that result in a lack institutional efficiency, and on the other hand, to show how much this has transformed (or not) under the first 'leftist' government in the country. The governments that have succeeded each other since 2000, first led by the PAN (2000-2006 and 2006-2012) and then by the PRI (2012-2108), marked by a context of moderate pluralism, were characterized by their low effectiveness on both formal and informal power relations, as well as by low performance on social integration mechanisms, especially in the education and labor spheres. The arrival in 2018 of the first 'leftist' government - overdue in comparison with the rest of Latin America - meant an open rejection of traditional political parties, but it was based on a 'movementist' and highly personalist leadership, which deepened the deficiencies of Mexico's weak democracy.*

**Keywords:** Democracy, institutional weakness, limited pluralism, movimentism, elections.

**Artículo:** Recibido el 30 de mayo de 2020 y aprobado el 19 de junio de 2020

#### Cómo citar este artículo:

Solís, JM. & Barrientos F. (2020). México 2020, una democracia débil y asediada. *Reflexión política* 22(45), pp. 80-102. doi: <https://doi.org/10.29375/01240781.3922>



## Introducción

La democracia en México de los últimos veinte años ha estado asediada por al menos cinco amenazas: deslizamientos autoritarios desde el poder ejecutivo, corrupción en prácticamente todas las esferas de la sociedad, débil representación política, ineficiencia gubernamental y crimen organizado. Los orígenes de esta situación se encuentran en una transición a la democracia centrada en reformas electorales, pero con pocas mejoras en términos de eficiencia institucional. Los gobiernos que se han sucedido desde el año 2000 se han caracterizado por su falta de interés en mejorar las relaciones entre las élites políticas y la desestructuración de los mecanismos sociales de integración, sobre todo en el ámbito educativo y laboral. El arribo del primer gobierno ‘de izquierda’ en México en 2018 llegó en el momento que ya había sucedido el auge del giro a la izquierda en América Latina, que inició con la llegada de Hugo Chávez al poder en Venezuela en 1999 y los subsecuentes gobiernos en otros países, hasta el final del periodo de Michelle Bachelet en Chile en 2018.

El Movimiento de Regeneración Nacional (MORENA) y su líder Andrés Manuel López Obrador llegaron al poder con las condiciones que ningún otro gobierno de la era democrática había tenido: un gobierno unificado; con mayoría absoluta tanto en la Cámara de senadores como en la de diputados, ganó también la gubernatura de la Ciudad de México –sede de los poderes federales– así como otras seis gubernaturas subnacionales más.

En las dos primeras décadas del siglo XX se esperaba que México avanzara en la consolidación de la democracia, pero los indicadores muestran que esto ha sido un proceso inacabado y con riesgos de involución democrática. Este es uno de los factores que impulsaron el cambio de signo político en las elecciones del 2018, no solo en la presidencia, sino en ambas cámaras del Congreso y en algunos gobiernos estatales. Desde que finalizó el proceso revolucionario iniciado en 1910, el sistema político mexicano ha girado en torno a la figura presidencial. En 1929 se creó un partido hegemónico (el Partido Revolucionario Institucional, PRI) que gobernó hasta el año 2000, y si bien la transición pretendía suprimir las prácticas arraigadas en setenta y un años de gobiernos priistas, el sistema de partidos no logró consolidar una nueva cultura política centrada en el pluralismo (Alcántara, 2008; Solís et al., 2017). Muy al contrario, se generó un proceso de “cartelización” del sistema de partidos; es decir, se hicieron más dependientes de los recursos públicos (Katz y Mair, 1995). A partir de la reforma electoral de 1996, los partidos no solo recibían financiamiento federal sino también estatal, y el monto de los recursos crecía con cada nueva elección (Díaz, 2019). Las reglas electorales poco se modificaron, y cuando lo hicieron se introdujeron nuevos mecanismos como la reelección, las cuotas y la paridad, las candidaturas independientes y algunos mecanismos de democracia directa, pero se dejaron fuera las demandas de representación indígena que se habían expresado desde la década de 1990, así como las demandas del fortalecimiento del federalismo, cuyos movimientos habían empujado la transición a la democracia. Con respecto al sistema presidencial, no se modificaron en gran medida las facultades del poder ejecutivo, por lo que, en términos reales, el presidente permanecía como el principal actor sobre el cual gira la agenda política del país. De allí que la evaluación de la democracia en México pase necesariamente por el análisis del desempeño del poder ejecutivo. Aunque evidentemente no es el único factor, sí es uno de los más relevantes en el sistema político mexicano.

¿Cómo explicar la debilidad de la democracia mexicana y cuáles son sus perspectivas a futuro? Una de las preocupaciones intelectuales y académicas en los años setenta del siglo pasado en México –y toda América Latina– era el proceso de transformación de los regímenes políticos. La discusión se cernía en las posibilidades de transición hacia el socialismo o hacia la democracia. El problema era identificar las coaliciones políticas que catalizaran, movilizaran y encausaran el proceso, así como las posibles trayectorias de la transformación. Gran parte de la literatura política en la región apostaba a que los cambios podrían sucederse a partir de grandes movimientos sociales, incluso armados, pero la desaparición en esos años de las opciones orientadas al socialismo real abrió la brecha para favorecer la democracia. Esto sucedió, en términos de Giorgio Alberti (1991), ‘por default’: ante la falta de alternativas,

la democracia quedó como la única vía para salir de los autoritarismos de la época, pero no era necesariamente la opción buscada y deseada por todos los sectores políticos y sociales.

Entre los obstáculos de la democratización está la pervivencia del movimentismo, una forma de comportamiento político colectivo que se caracteriza por la presencia de un líder carismático que trata de articular todos los intereses de la comunidad política, pero con una gran interdependencia vertical y horizontal, lo que genera una fuerte lealtad y solidaridad, así como un permanente rechazo al movimiento y un enemigo externo. El movimentismo, según Alberti (1991), se basa en juegos de suma-cero y se traduce en una lógica de amigo/enemigo. La transición a la democracia en América Latina, como en otras regiones del mundo, fue un proceso pero al mismo tiempo se superpusieron los problemas económicos generados por la globalización y la invisibilización de los problemas de las clases sociales. Ello generó la fragmentación de la sociedad civil y la desarticulación y desorganización de las instituciones estatales.

La lógica del movimentismo se impuso tanto a nivel macro como micro ante la imposibilidad de reconocer las legítimas aspiraciones de los sectores que participaron marginalmente en la democratización. Esta dinámica es la que explicaría en parte la difícil consolidación de la democracia, dando lugar a una serie de adjetivaciones: “democracias delegativas”, “autoritarismos competitivos”, “democracias iliberales”, “democracias semiconsolidadas”, etc. En suma, lo que existen son regímenes híbridos (Morlino, 2008). México se encuentra en este conjunto de regímenes, pues persisten prácticas autoritarias que conviven con instituciones democráticas, y por ello, aquí se califica su democracia como débil. Se han construido instituciones para la democracia pero que funcionan ambiguamente, sobre todo porque persiste una constante ausencia del Estado de derecho que hace difícil la consolidación de la democracia (Aguilar, 2015). Esta condición de régimen híbrido, probablemente más democrático que autoritario, hace a la figura del presidente el factor central que inclina la balanza entre seguir el proceso de democratización o fomentar prácticas autoritarias sin modificar las reglas, pues la ambigüedad de las instituciones lo permite.

La hibridación tiene al menos tres consecuencias observables. Primero, una persistente cultura antipolítica, es decir, una baja identificación con los principios y las instituciones democráticas,

lo que fomenta el ascenso de los políticos outsiders y el discurso antipolítico. Segundo, una lógica antipartidista, fundada en prácticas políticas orientadas a denostar a los partidos políticos y promover la aparición de movimientos como modelos de participación, pero dependientes de fuertes liderazgos personales. Y tercero, la lógica de Robin Hood: los gobernantes que llegan al poder fomentando la antipolítica y el antipartidismo, aprovechan el descontento social para implementar políticas distributivas que no son negativas por sí mismas, pero que ignoran las reglas formales del sistema político haciendo ineficiente las estructuras de gobierno, pero generando aceptación social. Este artículo muestra una panorámica de los elementos que caracterizan la debilidad de la democracia en México, así como el asedio que sufre por deslizamientos populistas y autoritarios.

Inicialmente se hace un balance de la correlación de fuerzas políticas a partir de las elecciones del 2018 y el triunfo del primer gobierno de izquierda en México. A continuación se analizan las condiciones políticas previas que fueron debilitando el sistema de partidos, sobre todo las fallas en el ejercicio del poder presidencial y la insuficiente transformación de las reglas de la forma de gobierno más allá de los aspectos electorales, lo que explica la irrupción en la arena político electoral de un líder con rasgos populistas cobijado por un movimiento. Posteriormente se elabora un diagnóstico de los primeros meses del gobierno de López Obrador, quien se ha caracterizado por un discurso de confrontación permanente, pero sobre todo por sus políticas populistas y deslizamientos autoritarios. Al final se concluye que la democracia mexicana es débil porque su transición centrada en aspectos electorales no trastocó los cimientos del régimen. Así, permanecieron ciertas prácticas autoritarias políticas que solo se diferencian del color partidista, pero que asedian a la democracia al igual que el populismo autoritario.

## **1. La correlación de fuerzas en México 2018-2020**

Al igual que la mayoría de las democracias en América Latina, México ha experimentado signos inequívocos de malestar social en los últimos años. Previo a los comicios generales de 2018 la ciudadanía mexicana manifestaba su descontento con la corrupción explícita, la alta percepción de



violencia e inseguridad, la marcada asimetría en la distribución de la riqueza, las escasas expectativas de justicia, las bajas tasas de creación de empleos y los altos índices de pobreza y desigualdad.

Las esperanzas puestas en la democracia años atrás –que posibilitó primero la alternancia a nivel subnacional y la caída del otrora hegemónico PRI, finalmente en el año 2000– se fueron diluyendo dado que los resultados de la política no se tradujeron en mejores condiciones de vida en los planos económico y social (Díaz y León, 2019). Como sostiene Manuel Alcántara (2020) para el conjunto de las democracias latinoamericanas, este malestar encontró su origen en distintas fuentes que con el tiempo se han vuelto insostenibles para la ciudadanía, en buena medida por los valores culturales del neoliberalismo, valores que han potenciado respuestas individuales y egoístas en confrontación con las lógicas tradicionales de la política (p. 538).

En un contexto de imperante corrupción,

violencia fuera de control y mediocre crecimiento económico, los comicios del 2018 se presentaron como un momento propicio para discutir entre dos proyectos con visiones opuestas sobre la realidad del país (Carrera y Solís, 2012; Moreno Brid y Ros, 2018; Levy, 2018) (ver Tabla 1). Martínez Hernández (2020), destaca que dicho esquema de competencia planteó el debate entre la continuidad y estabilidad de la política económica instaurada desde la década de 1990 y el cambio del sistema político que quedó inconcluso tras la primera alternancia en la Presidencia de la República en el año 2000 (p.369). Dos ingredientes fundamentales para entender el clima político de ese momento han sido la polarización y la personalización de la política, situación de la que sacó ventaja López Obrador, el opositor más visible de los tres últimos presidentes mexicanos: Vicente Fox (2000-2006), Felipe Calderón (2006-2012) y Enrique Peña Nieto (2012-2018).

López Obrador, un habilidoso y perseverante

**Tabla 1.** Comportamiento de diferentes indicadores sociales durante el gobierno de Enrique Peña Nieto (2012-2018).

Indicador	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Crecimiento del PIB (% anual)	3.64	1.35	2.8	3.29	2.92	2.07	1.99	0.1
Índice de Gini	45.4	-	45.8	-	43.4	-	45.4	-
Pobreza (%)	45.5	-	46.2	-	43.6	-	41.9	-
Pobreza extrema (%)	9.8	-	9.5	-	7.6	-	7.4	-
Desempleo (% población activa)	4.89	4.91	4.81	4.31	3.86	3.42	3.32	3.4
Tasa de homicidios	19	19	17	17	20	26	26	28

**Fuente:** Adaptación de la tabla elaborada por Martínez Hernández (2020, p. 360) con base en datos del INEGI y CONEVAL

político con rasgos de populista de los que “pegan hacia arriba”, es decir, hacia las élites económicas y sociales (Casullo, 2019, p. 25), entendió mejor que nadie que el 2018 representaba la oportunidad más favorable para llegar al poder. Con un discurso antagonista, capaz de dividir las aguas entre un “nosotros” popular y un “ellos” (las élites enemigas), López Obrador logró posicionar lo que Casullo (p. 70-71) define como los protagonistas del mito populista: un líder (él), un héroe (el pueblo de México) y un villano (“La mafia del poder”); una simplificación extremadamente eficaz en contextos de desilusión general.

Tras las elecciones de 2012 que perdió

frente al candidato del PRI, Enrique Peña Nieto, López Obrador rompió con el Partido de la Revolución Democrática (PRD) y emprendió una senda para convertir a su movimiento, MORENA, en un partido hecho a su medida, mismo que logró su registro en el año 2014 y participó por primera vez en las elecciones legislativas de 2015, obteniendo 7% de los escaños de la Cámara de Diputados. Con una estructura a su servicio y una realidad que “evidenciaba rasgos de declive y desgaste institucional, social y político” (Martínez, 2020, p. 360), López Obrador fue capaz de acaparar el debate público al controlar la agenda y el pulso

de la opinión pública frente a sus oponentes, que en todo momento le persiguieron muy por detrás en la contienda.

Lo cierto es que López Obrador aprovechó las coyunturas críticas y fue él mismo un combustible para la polarización política y social, cuyos niveles en 2018 solo son comparables con los vistos durante y después del proceso electoral del 2006, cuando perdió esas elecciones por un escaso margen del 0.6% frente a Felipe Calderón (Partido Acción Nacional). López Obrador calificó a los comicios como fraudulentos, señalamientos que nunca pudo probar (Tello, 2007; Ugalde, 2008), pero que quedaron entre sus seguidores como una verdad incuestionable. A ello se suman una serie de acontecimientos escandalosos que ocurrieron a lo largo de la administración 2012-2018, tales como: la Casa Blanca del presidente Peña Nieto, la Estafa Maestra, el Socavón de Cuernavaca, los casos de corrupción asociados a gobernadores

priistas, la matanza de Tlatlaya o los desaparecidos de Ayotzinapa. Las condiciones para un cambio de rumbo político estaban más que dadas.

La contienda electoral se disputó entre cinco candidaturas, cuatro hombres y una mujer, cuyos perfiles, tanto etarios como de formación académica y trayectoria política, eran muy disímiles entre sí (Cuadro 1). No obstante, en lo que sí existió una coincidencia fue en la inclinación de todos ellos en el eje de valores (conservadurismo-liberalismo) en el que mostraron una clara propensión hacia el conservadurismo, lo que en buena medida delinea el perfil de los electores mexicanos cuyas preferencias no suelen estar tan determinadas por la diatriba ideológica como sí por los discursos valorables.

El 1 de julio de 2018 se celebraron las elecciones y López Obrador venció de manera contundente en las urnas al obtener 53,19% de los votos, 30% por encima de su más cercano

**Cuadro 1.** Perfiles y trayectorias de los candidatos a la presidencia de México en 2018

Candidato	Año de nacimiento	Partido o coalición	Nivel de estudios	Trayectoria política
Ricardo Anaya Cortés	1979	Por México al Frente	Doctorado	Diputado local (2009-2011) Diputado federal (2012-2015) Presidente del PAN (2014-2017)
José Antonio Meade Kuribreña	1969	Todos por México	Doctorado	Secretario de Energía (2011) Secretario de Hacienda (2011-2012 y 2016-2017) Secretario de Relaciones Exteriores (2012-2015) Secretario de Desarrollo Social (2015-2016)
Andrés Manuel López Obrador	1953	Juntos Haremos Historia	Licenciatura	Presidente del PRD (1996-1999) Jefe de Gobierno de la Ciudad de México (2000-2005) Presidente de MORENA (2014-2017) Candidato presidencial (2006, 2012)
Jaime Heliodoro Rodríguez Calderón	1957	Independiente	Licenciatura	Diputado federal (1991-1994) Diputado local (1997-2000) Presidente municipal de García, Nuevo León (2009-2012) Gobernador de Nuevo León (2015-2021)
Margarita Zavala Gómez del Campo	1967	Independiente	Licenciatura	Diputada local (1994-1997) Diputada federal (2003-2006)

**Fuente:** Elaboración propia con base en la información recopilada por Martínez (2020, p. 367) y en [www.margaritazavala.com](http://www.margaritazavala.com)

competidor, que fue el candidato de la alianza PAN-PRD-MC, Ricardo Anaya, quien obtuvo 22,28% de las preferencias. Muy por detrás quedaron el candidato del PRI, José Antonio Meade y el independiente Jaime Rodríguez Calderón, quienes solo lograron captar 16,41% y 5,23%, respectivamente (INE, 2018).

López Obrador logró vencer en todos los estados de la República con excepción de Guanajuato, un histórico bastión conservador en manos del PAN desde la década de 1990.

El magnetismo de la imagen de López Obrador, aunado a un discurso que bregaba por





destrerrar la corrupción, la desmilitarización del país, anteponer las necesidades de los pobres por sobre otras prioridades y la promesa de crecimiento del PIB anual al 4%, por citar solo algunos de los ítems más importantes de su campaña, conllevó, a su vez, al arrastre de millones de votos que favorecieron a cientos de candidatos de la coalición Juntos Haremos Historia.

En la Cámara de Diputados, la coalición de partidos que encolumnaron a López Obrador logró por sí sola abarcar las dos terceras partes de las bancas. Posteriormente, tras una serie de deserciones en el grupo parlamentario del PRD y la enésima reconversión del Partido Verde Ecologista

de México (PVEM)<sup>2</sup>, el bloque oficialista consiguió una cómoda mayoría calificada que le ha permitido impulsar reformas constitucionales sin resistencias (Tabla 2). En el Senado de la República existe el único dique de contención al poder que las urnas otorgaron al movimiento lopezobradorista, pues ahí la oposición se ha logrado articular de mejor manera al ser conscientes que cuentan con los votos suficientes para impedir que MORENA y sus aliados alcancen la mayoría calificada (Tabla 3).

Tras más de veinte años de Congresos divididos en los que ningún partido había ostentado una mayoría absoluta –lo que obligaba a la negociación y consenso por parte de los diferentes

**Tabla 2.** Composición porcentual de la Cámara de Diputados (1994-2018).

Partidos	1994	1997	2000	2003	2006	2009	2012	2015	2018
PRI	60.0	47.8	42.2	45.0	20.8	47.4	42.6	40.6	<b>9.4</b>
PAN	23.8	24.0	41.2	30.4	41.2	28.6	22.8	21.8	<b>15.6</b>
PRD	14.2	25.2	10.0	19.2	25.2	14.2	20.6	12.2	<b>2.2</b>
PT	2.0	1.4	1.6	1.0	3.2	2.6	3.0	-	<b>6.8</b>
PVEM	-	1.6	3.4	3.4	3.8	4.2	5.6	9.4	<b>2.6</b>
MC	-	-	0.6	1.0	3.2	1.2	3.4	5.0	<b>5.6</b>
PANAL	-	-	-	-	1.8	1.8	2.0	2.2	-
MORENA	-	-	-	-	-	-	-	7.0	<b>51.9</b>
PES	-	-	-	-	-	-	-	1.6	<b>5.0</b>
Otros	-	-	1.0	-	0.8	-	-	0.2	<b>0.8</b>

**Fuente:** Elaboración propia con base en datos del INE, el Sistema de Información Legislativa (SIL) y Martínez (2020).

**Tabla 3.** Composición porcentual de la Cámara de Senadores (1994-2018).

Partidos	1994	2000	2006	2012	2018
PRI	60.2	46.9	25.8	42.2	<b>10.9</b>
PAN	25.8	35.9	40.6	29.7	<b>18.8</b>
PRD	12.5	12.5	22.7	17.2	<b>2.3</b>
PT	0.8	-	1.6	3.9	<b>4.7</b>
PVEM	0.8	3.9	4.7	5.5	<b>5.5</b>
MC	-	0.6	3.9	0.8	<b>7.0</b>
PANAL	-	-	0.8	0.8	-
MORENA	-	-	-	-	<b>46.1</b>
PES	-	-	-	-	<b>3.9</b>
Otros	-	0.8	-	-	<b>0.8</b>

**Fuente:** Elaboración propia con base en datos del INE, el Sistema de Información Legislativa (SIL) y Martínez (2020).

<sup>2</sup>El PVEM se ha caracterizado por ser un partido acomodaticio frente a los vaivenes de la política nacional, al menos en los últimos veinte años, desde la primera alternancia política en la Presidencia de la República, cuando apoyó la candidatura de Vicente Fox. Más adelante se convirtió en aliado del PRI y, en la actualidad, del gobierno de Andrés Manuel López Obrador. Basta con mencionar que es un partido repudiado y expulsado de la Internacional Verde por las contradicciones programáticas e ideológicas en las que se ha visto envuelto, como cuando en 2009 promovía la protección de los animales, por un lado, y la pena de muerte a secuestradores, por el otro (El Universal, 2009).

actores de la política nacional–, la dinámica del sistema de partidos dio un vuelco tras la elección del 2018, pues modificó la forma de construir la política en los espacios de decisión, solo comparable con los años previos a 1997, de amplias mayorías priistas, en los que no existía ningún tipo de contrapeso al poder de los presidentes (Casar y Marván, 2002). La exitosa asociación discursiva que logró construir López Obrador sobre los partidos tradicionales, principalmente, sobre el PRI y el PAN, a los que calificó de “ambiciosos vulgares” y los identificó como los causantes de la tragedia que vivía el país, tuvo una gran repercusión en el electorado

mexicano, que no solo castigó a ambos partidos, sino que los sumió en profundas crisis identitarias, programáticas y de membresía en las cuales aún hoy se encuentran sumergidos. Esta situación ha sido, con seguridad, la principal razón por la que en los primeros 18 meses del gobierno de López Obrador se vislumbra a una oposición perdida o atolondrada.

En cuanto a la distribución del poder territorial, medido por la cantidad de estados gobernados por los diferentes partidos políticos, se

**Tabla 4.** Concentración de bancas en la Cámara de Diputados entre PRI, PAN y PRD y NEPp (1994-2018).

Indicador	1994	1997	2000	2003	2006	2009	2012	2015	2018
Concentración parlamentaria*	98.0	97.0	93.4	94.6	87.2	90.20	86	74.6	27.2
NEPp Diputados	2.29	2.86	2.78	3.00	3.57	3.03	3.55	4.09	3.18
NEPp Senado	2.19		2.73		3.48		3.33		3.68

**Fuente:** Elaboración propia con base en datos del INE y el SIL.

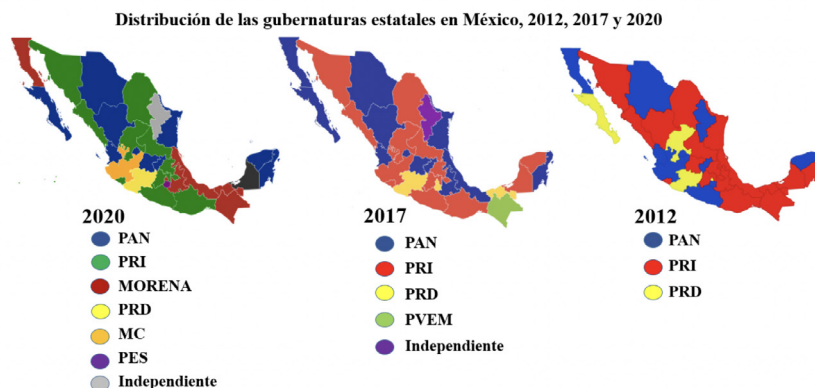
\*Para esta Tabla la Concentración parlamentaria fue calculada con base en los porcentajes de escaños ocupados por los tres partidos tradicionales tras la creación del Instituto Federal Electoral, hoy INE (PRI, PAN y PRD).

puede observar que el empuje de López Obrador fue determinante para que siete entidades pasaran a ser gobernadas por MORENA o sus aliados, rompiendo así una dinámica en la que el PRI, el PAN y el PRD se distribuían las gubernaturas con alternancias más o menos constantes. Lo significativo es que el partido de López Obrador logró imponerse en enclaves electorales tan importantes como Ciudad de México, Veracruz o Puebla<sup>3</sup>. De esta manera, la joven formación del presidente pasó a gobernar a más de 33 millones de mexicanos en el ámbito

subnacional. La heterogénea distribución partidista de los gobiernos estatales contrasta con la mayoría aplastante con la que cuenta el presidente en las cámaras del Congreso de la Unión. Este es un dato importante que no se puede soslayar, puesto que algunos gobernadores han sido las caras más visibles de la oposición al gobierno de López Obrador.

Los gobernadores Martín Orozco (Aguascalientes, PAN), Javier Corral (Chihuahua, PAN), Miguel Riquelme (Coahuila, PRI), Diego

**Imagen 1.** Distribución de las gubernaturas estatales en México por partido político 2012, 2017 y 2020.



**Fuente:** Elaboración propia.

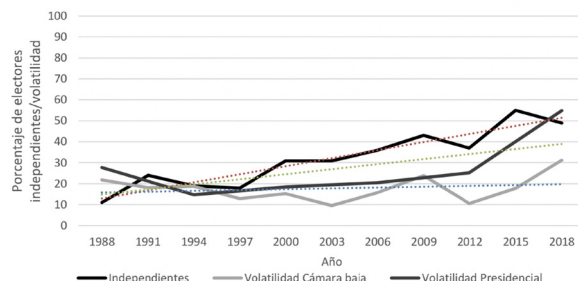
<sup>3</sup>La Ciudad de México había sido gobernada ininterrumpidamente desde 1997 por el PRD. El estado de Veracruz se había convertido en los últimos años en una de las entidades con los casos de corrupción más escandalosos bajo el gobierno de Javier Duarte, actualmente en prisión por el desvío de caudales públicos. El caso de Puebla es particular, pues en la elección ordinaria de 2018 la candidata del PAN, Martha Erika Alonso, venció en las urnas al morenista Miguel Barbosa, pero el 24 de diciembre de 2018, tras diez días en el cargo, falleció en un accidente aéreo junto con su esposo, el senador Rafael Moreno Valle. Este hecho conllevó a que se convocaran elecciones extraordinarias en las que su otrora contendiente resultara electo.



Sinhue (Guanajuato, PAN), Enrique Alfaro (Jalisco, MC), Silvano Aureoles (Michoacán, PRD), Jaime Rodríguez (Nuevo León, Independiente), Francisco Domínguez (Querétaro, PAN) y Francisco García (Tamaulipas, PAN) han sido los críticos más frontales a las políticas de López Obrador desde el inicio de su presidencia. Una clara muestra de ello en los meses recientes han sido las fricciones entre estos gobernadores y el Gobierno Federal por el manejo de la pandemia de la Covid-19 en el ámbito sanitario y económico<sup>4</sup>. De lo que no cabe la menor duda es que la irrupción de MORENA aceleró el proceso de desalineamiento partidista que el país venía experimentando en los últimos años (Gráfica 1)<sup>5</sup>. Tal y como señalan Díaz y León (2019, p.136), el sistema de partidos mexicano da muestras de ser más fluido que hace unos años, y asumen que la pérdida de las lealtades partidistas se puede verificar en distintas dimensiones electorales como la volatilidad y la fragmentación que han crecido en las últimas elecciones y dan muestra de los cambios en la estructura del electorado mexicano.

## 2. Las promesas no cumplidas de la democracia

**Gráfico 1.** Desalineamiento y volatilidad electoral en México 1988-2018.



**Fuente:** Díaz y León (2019, p.137).

¿Cuáles fueron las condiciones previas que llevaron al triunfo de López Obrador? ¿Fue un triunfo electoral más y una alternancia dentro de una democracia o el producto del deterioro de las condiciones políticas y sociales entre 2000 y 2018? Las preguntas tienen sentido si se tiene en cuenta que, resumiendo el apartado anterior, López Obrador obtuvo la presidencia (a) con un partido-movimiento 'nuevo',

que se constituyó apenas cinco años antes bajo su control personal; (b) los principales partidos de la transición apenas lograron triunfos marginales; (c) el PRI obtuvo el cuarto lugar en la votación, lo que significó una derrota electoral muy grave para cualquier partido en el gobierno; y (d) la corrupción política logró posicionarse como la temática central de la campaña a favor del candidato de MORENA. Pero esta coyuntura no explicaría por sí sola la alternancia hacia un movimiento que puso en jaque al sistema de partidos, por lo que se hace necesario un recuento de las condiciones de la democracia mexicana a partir del fin de la transición, sobre todo del desempeño del presidente, de su relación con los otros partidos, con los actores institucionales y con los no institucionales del sistema político mexicano.

Al menos cinco factores explican la debilidad de la democracia mexicana y la desafección a sus reglas e instituciones. Primero, el tipo de transición a la democracia, centrada esencialmente en reformas electorales. Segundo, la nula transformación de la forma de gobierno presidencial durante los primeros años de la democratización, lo que mantuvo intacta la mayoría de las reglas del (antiguo) régimen político. Tercero, el continuo desgaste de los partidos por su baja capacidad de generar representatividad, lo que derivó en polarización. Cuarto, una baja capacidad de respuesta (*responsiveness*) de las instituciones democráticas, desde las de control horizontal como los congresos, ejecutivos y el poder judicial, hasta las autoridades administrativas y judiciales independientes, conocidas también como órganos constitucionales autónomos, esto derivado de su proceso de burocratización y baja capacidad de modificar los comportamientos colectivos no democráticos. Por último, y como consecuencia de lo anterior, está el deterioro de aspectos centrales de la vida política mexicana, como la seguridad y la justicia.

La democracia como forma de gobierno y como sistema de vida no ha logrado arraigarse de manera profunda en la cultura política mexicana. La transición y las transformaciones del sistema político mexicano centradas esencialmente en el ámbito electoral, no han modificado sustancialmente los

<sup>4</sup>Buena parte de la confrontación entre los gobernadores y el presidente López Obrador fue propiciada por el propio mandatario tras el clima de polarización que sembró durante años, y en especial, en los meses de campaña y de transición. El enfrentamiento se agudizó en las primeras semanas luego de que López Obrador asumiera el poder, cuando en sus giras de trabajo por las entidades federativas, los gobernadores de oposición eran abucheados e increpados por los asistentes. Al poco tiempo se descubrió que estaba orquestado por las estructuras locales de MORENA (Excelsior TV, 2019).

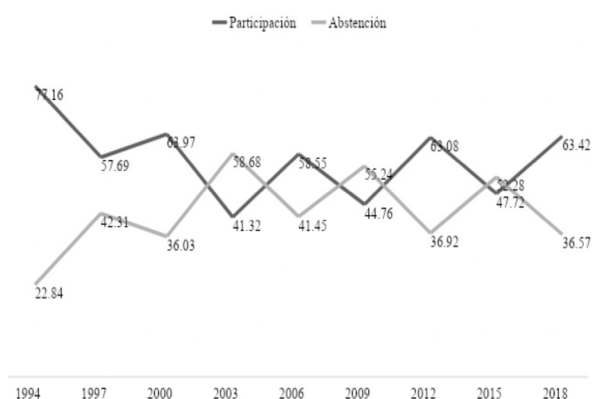
<sup>5</sup>Autores como Norris (1997, p.86) o para el caso mexicano Díaz y León (2019) señalan que mientras el partidismo vincula con fuerza a los votantes con los partidos, el desalineamiento libera más a los votantes, quienes trasladan sus preferencias hacia otras fuerzas políticas.

valores y las actitudes de los ciudadanos frente a la política. No es casual que la frase “el priista que todos llevamos dentro” acuñada en 1993 por el entonces dirigente del PAN, Carlos Castillo Peraza, haya sido evocada en junio del 2000 por la Senadora Beatriz Paredes –una de las dirigentes con más años dentro el PRI– para señalar la persistencia de prácticas autoritarias, precisamente cuando se supone que el sistema político mexicano debía operar de manera diferente. Sin embargo, se observa que subsisten prácticas democráticas y no democráticas que constituyen avances, pero también retrocesos. La mayoría de los mexicanos están convencidos de que la democracia, en abstracto, es la mejor forma de gobierno, pero ni la celebración periódica de elecciones ni las alternancias han disminuido el creciente malestar ciudadano (Somuano, 2007, p.943). Según el Latinobarómetro, la confianza hacia las instituciones democráticas en México continuó siendo deficitaria en 2018, tal como en años anteriores. 60% de los encuestados señalaron que tenían algún grado de confianza en los militares (58.7% mucho o algo de confianza frente a un 40% de poca o ninguna confianza) y la iglesia (62.2% vs 36.8%). En contraste, el gobierno (21% vs 77%), el Congreso (24% vs 71%), los partidos políticos (15.8% vs 83%) y la institución electoral (42.9% vs 54.2%) tenían porcentajes de desconfianza muy elevados. México también apareció en 2018 como uno de los países con mayor grado de conflictividad en el contexto mundial, el *Global Peace Index* lo ubicó en el número 140 de entre 163 países analizados<sup>6</sup>. Así también, Transparencia Internacional lo ubicó en la posición 135 de entre 180 países como uno de los países con mayor percepción de corrupción<sup>7</sup>.

Más grave aún es que México continúe siendo uno de los países con mayor impunidad en el mundo. En el Índice Global de Impunidad de 2018 aparece penúltimo en la lista de 59 países en que se mide la impunidad. Desde el 2012 hasta el 2018 México fue indizado con Nivel 3 por *Freedom House*; es decir, que las libertades de expresión y opinión están bajo riesgo y el Estado no podía asegurarlas. Mientras que en el *Democracy Index 2018* de *The Economist*, México está clasificado como ‘una democracia imperfecta’, en el cual los indicadores de cultura política y funcionamiento de gobierno aparecen con los índices más bajos.

No obstante, la participación electoral es alta y llega a ser similar a la de otras democracias consolidadas. La participación aumenta significativamente en cada elección presidencial y disminuye en las elecciones intermedias o locales, pero este es un comportamiento común en los sistemas presidenciales (Payne, 2006). En resumen, en México coexisten la desafección hacia la democracia, las falencias de los gobiernos y alta participación electoral. No es una paradoja, sino que confirma la persistencia de la mentalidad presidencialista de la sociedad. Las esperanzas de mejora en el poder ejecutivo se apuestan con cada cambio.

**Gráfico 2.** Participación electoral en México 1994-2018.



**Fuente:** Elaboración propia con datos de IFE e INE.

A pesar de los avances significativos en términos de una democracia electoral, todavía persisten algunas cuestiones en el ámbito político, académico e intelectual mexicano. ¿En qué medida se logró la transición a la democracia en México? Para algunos aún es un proceso inacabado, mientras que para otros no. Para unos, sus orígenes son lejanos temporalmente, mientras que para otros es un proceso breve e identificable institucionalmente. Las divergencias derivan en parte de una mala periodización, pero también de una concepción de la democracia quizá muy amplia y de la cual difícilmente se pueden ver sus dimensiones totalmente cumplidas. Por ejemplo, para Loaeza (1989), los orígenes de la transición se encuentran en el movimiento estudiantil de 1968 porque desde ese año se fomentó una cultura de la participación fuera de las estructuras del Estado; para Reynoso (1998) se debe hablar de una transición

<sup>6</sup>Vid. <http://visionofhumanity.org/indexes/global-peace-index/>

<sup>7</sup>Vid. <https://www.transparencymexico.org/>





sin rupturas a diferencia de otras transiciones, pues en México nunca se interrumpieron las elecciones, y el núcleo fue la pluralización del sistema de partidos; mientras que para Méndez (2006) la transición inicia en 1988 y termina con la alternancia en el 2000, es decir, que es un proceso acabado porque se consolidaron reglas que permitieron la competencia efectiva entre partidos; y finalmente, para Cadena-Roa (2019), el año 2000 no fue más que un punto alto de optimismo, pues casi 20 años después, la ilusión inicial ya no existe porque en el proceso quedaron rezagadas muchas demandas que la habían impulsado.

A pesar de las divergencias, México es una democracia, pues existen las condiciones básicas que la sustentan: un sistema de partidos plural, elecciones periódicas, y competencia efectiva. Entonces ¿por qué los actores principales de su funcionamiento generan cada vez menos confianza, y en cambio, las prácticas autoritarias tienen cierto grado de aceptabilidad social? Estas preguntas permanecen de manera continua durante las dos primeras décadas del siglo XXI y las respuestas que se formularon se han convertido en el balance del estado de la democracia en México: una democracia débil.

El triunfo de Vicente Fox en el año 2000 generó muchas expectativas en todos los ámbitos políticos, económicos, sociales, culturales, etc. Fue el primer gobierno que no emanaba del PRI, por lo que la palabra “cambio” se convirtió en parte de la propaganda gubernamental. No obstante, el desempeño del gobierno fue deficiente frente a las expectativas creadas. Esto fue producto de varias condiciones, algunas causadas por el mismo Fox, ya como presidente. Para empezar, el primer gobierno de la alternancia empezó con un Congreso en el cual su partido no era mayoría. Si bien en los gobiernos presidenciales es normal que exista una coordinación entre el presidente y su partido en el parlamento, para el caso mexicano esa relación se había convertido bajo el régimen priista en una especie de sumisión del legislativo al ejecutivo. Fox trató de modificar esta inercia, pero pronto se dio cuenta de que necesitaba de su partido para gobernar. Su gobierno se caracterizó por tratar de “gerencializar” la administración pública por lo que incluyó a personas provenientes

del sector empresarial, pero con nula experiencia gubernamental. No logró negociar con el corporativismo priista y le costó tratar con los partidos de oposición, lo que llevó a conflictos internos dentro de su partido sobre la selección del candidato sucesor. Uno de sus grandes problemas fue la baja capacidad de diferenciarse del régimen anterior, sobre todo de la última década del siglo XX. De hecho, los empresarios ocuparon espacios clave en este gobierno. Probablemente el caso más emblemático fue que un líder empresarial muy cercano a la derecha conservadora y católica, Carlos Abascal, ocupara la Secretaría del Trabajo. El gobierno de Fox abrió varios frentes con la intención de diferenciarse del pasado, pero sin lograrlo. El Congreso rechazó las denominadas “reformas estructurales” referidas a los sectores laboral, fiscal y energético, y al no entender que un presidente es también Jefe de Estado, nunca logró impulsar reformas profundas a la forma de gobierno establecida en la Constitución, aunque no se puede negar que prevaleció el pluralismo y las libertades (Reveles, 2008).

La Suprema Corte de Justicia (SCJN) también tuvo una mayor presencia en dirimir las controversias constitucionales y entre poderes. Dejó de ser un actor marginal o supeditado informalmente al presidente para ocupar su lugar institucional; tan solo en el periodo del 2001 al 2006 la SCJN resolvió 825 controversias constitucionales (Espinoza, 2008, p.306). Pero Fox cometió dos errores políticos que le costaron al PAN disminuir su aceptación ante los votantes y que signaron la desilusión al final de su gobierno, además del caso de San Salvador Atenco que se explica más adelante.

Primero, entre 2004 y 2005, a partir de un litigio judicial que correspondía resolver de manera administrativa, Fox trató de impulsar el desafuero del entonces gobernador de la Ciudad de México, Andrés Manuel López Obrador. El caso dejaba ver una acción desmedida del ejecutivo y una abierta confrontación con un importante líder político de la izquierda, que tarde o temprano tendría efectos negativos para su gestión<sup>8</sup>. Este fue el momento propicio para que López Obrador iniciara una serie de movilizaciones en su defensa, pero promoviéndose al mismo tiempo como candidato a la presidencia.

<sup>8</sup>Para la mayoría de los observadores políticos, el caso estaba plagado de irregularidades, pues no se trataba de resolver una simple controversia legal entre poderes, sino que esto se aprovechó ilegítimamente para tratar de sacar de la futura contienda política a un fuerte candidato presidencial. Para un panorama de las opiniones que aparecieron en ese momento, véase Gómez Álvarez (2005).

Al final, el gobierno de Fox tuvo que descartar los cargos (desacato a una orden judicial) contra López Obrador, pero a los ojos de una gran parte de la población quedó como un presidente que polarizó al tratar de impedir a toda costa la candidatura de un opositor. López Obrador encontró en este punto de inflexión las condiciones para presentarse como una víctima del sistema y al mismo tiempo como un candidato viable a la presidencia.

El segundo error de Fox fue tratar de imponer su candidato al PAN, cuando precisamente se esperaba que esta práctica que caracterizaba al PRI fuese diferente bajo el “gobierno del cambio”. El PAN llevó a cabo una elección interna en la que las acusaciones de apoyo desde la presidencia a un precandidato, Santiago Creel, generaron divisiones dentro del partido. Al final la contienda interna la ganó Felipe Calderón Hinojosa, imponiéndose a la línea del presidente. Si bien para el partido significó la recuperación del poder de los panistas tradicionales frente a los advenedizos, también los fragmentó, por lo que el candidato llegó débil a la contienda y con poco apoyo del gobierno en turno, cuando precisamente la elección era una especie de evaluación de este.

El PAN volvió a ganar la presidencia en julio de 2006 con Calderón Hinojosa como candidato. Fueron las primeras elecciones después de la transición, pero quedaron en la historia como las más competidas, pues la diferencia entre el primer y el segundo lugar fue, como ya se señaló más arriba, menor al 1%. Los cuestionamientos y la no aceptación de los resultados por el entonces candidato perdedor, López Obrador y su Coalición “Por el Bien de Todos”, al grado de iniciar una movilización de resistencia civil, obligaron a las autoridades electorales a recontar una parte de los votos.

López Obrador no solo tomó por varias semanas una de las principales avenidas de la Ciudad de México, sino que también se autoproclamó ‘presidente legítimo’ en la Plaza de la Constitución el 20 de noviembre de 2006, unos días antes de la toma de protesta del presidente constitucional, designando una especie de gabinete de sombra. Esta acción podría haberse convertido en una manera de controlar al gobierno constitucional desde la oposición, no obstante que la Coalición por el bien de todos era la segunda fuerza en el Congreso, pero la falta de una estrategia de largo plazo hizo que la protesta quedara como un acto testimonial.

El presidente Felipe Calderón inició su gobierno con varios déficits, además del electoral. México venía arrastrando desde hace años el problema del crecimiento de la violencia e influencia del narcotráfico, los cárteles de la droga no solo habían diversificado sus mercados sino que ya controlaban amplias zonas en varios estados del país (Astorga, 2007 y 2016). La estrategia que Calderón siguió para tratar de afianzar su posición como presidente constitucional frente a un López Obrador, autodeclarado presidente legítimo, fue centrarse en la lucha contra el narcotráfico con el ejército a la cabeza. De esta manera Calderón enviaba el mensaje de que el presidente legítimo y legal es quien encabeza la administración pública federal, pero, sobre todo, quien comanda las fuerzas militares del Estado. Sin embargo, esta estrategia resultó contraproducente, apalancó marginalmente su legitimidad y, si bien no contó con mayoría legislativa en el Congreso, esto tampoco fue un obstáculo para su gobierno. Salvo las iniciativas presidenciales relativas al papel del ejército y temas fiscales, la mayoría fueron aprobadas. De hecho, durante su periodo se aprobaron reformas profundamente democráticas en materia de transparencia gubernamental (2007), en materia de justicia penal (2008) y en Derechos Humanos (2011). Pero la agenda gubernamental se supeditó al tema de la seguridad nacional sobre otros temas prioritarios, lo que tuvo resultados catastróficos (Solís, 2015). Paralelamente, el desgaste del gobierno de Calderón fue una oportunidad para que el PRI recuperara terreno en los gobiernos estatales y afanzara su dominio territorial (Ortega y Sumuano, 2015). Por ello, para las elecciones de 2012 el PRI obtuvo de nuevo la presidencia, pero no tanto por su oferta partidista y de gobierno, sino como castigo al PAN.

El regreso del PRI a la presidencia con Enrique Peña Nieto a la cabeza generó altas expectativas respecto de su gobierno, pero también varias dudas: ¿Podría considerarse un retroceso de la democracia mexicana el que volviera a gobernar el partido otrora hegemónico que apenas doce años antes había sido vencido en las urnas? ¿Las otras opciones de gobierno eran tan débiles que debía aceptarse este regreso con las consecuencias que ello implicaba? En los seis años de gobierno (2012-2018) la percepción pública sobre el desempeño cambió marcadamente: México cayó rápidamente entre los índices de percepción de la corrupción



de Transparencia Internacional y se colocó como el país con mayor corrupción entre los países miembros de la OCDE (Casar, 2015). Igualmente se ubicó como uno de los países con menor eficiencia de las instituciones del Estado de Derecho y con mayor impunidad en la impartición de justicia, entre otros (Nieto, 2020). No obstante haber tenido cuestionamientos relevantes en su campaña<sup>9</sup>, el gobierno de Peña Nieto inició con un alto capital de legitimidad que le permitía gobernar y operar sus reformas y políticas de forma casi holgada, diferenciándose de los dos gobiernos anteriores. No solo ganó las elecciones con un amplio margen de victoria, sino que también contaba con: (a) mayoría en las dos cámaras del Congreso, (b) mayoría en las legislaturas estatales, y (c) una aprobación presidencial que se mantuvo elevada casi dos años sin variaciones abruptas. Bajo estas y otras condiciones, en general favorables, el gobierno de Peña Nieto operó una serie de reformas bajo el rótulo de “Pacto por México”. Se delinearon cinco grandes áreas: salud, economía y empleo, seguridad y justicia, gobernabilidad y combate a la corrupción. El Pacto, operado por las élites de los partidos fuera de la arena legislativa y luego impuesta a los Congresos bajo un ambiente de poca deliberación, tuvo resultados al modificar varios artículos de la Constitución. Entre las reformas más significativas se encuentran: (i) la reforma educativa, que modificó el estatus de los profesores e incorporó un sistema de evaluación de desempeño docente; (ii) la reforma en telecomunicaciones, que creó el Instituto Federal de Telecomunicaciones (IFT) e incorporó mecanismos para desmonopolizar ese sector; (iii) la reforma energética, que implicó, en términos generales, la desaparición de ciertas áreas monopólicas del Estado en la generación y distribución de energías para dar paso a concesiones a particulares; (iv) las reformas financiera, fiscal y hacendaria, que implicaron modificar más de 50 leyes y reglamentos en diversos ámbitos; y (v) las reformas políticas y electorales que crearon al INE, impulsaron la paridad en las candidaturas e incorporaron la reelección para casi todos los cargos con excepción del presidente y los gobernadores.

La oposición a las reformas movilizó a algunos sectores sociales que protestaron activamente en

las calles, pero estas se aprobaron con relativa facilidad en las cámaras nacional y locales (Barrientos y Añorve, 2014). A la postre, las primeras contrarreformas del gobierno de López Obrador se orientaron en modificar la educativa y la energética, con intenciones políticas muy claras, pero poco eficientes para los sectores en cuestión. En septiembre de 2014 la desaparición de 43 estudiantes de la Escuela Normal Rural de Ayotzinapa en el municipio de Iguala en el Estado de Guerrero, fue el punto de inflexión del proceso de deslegitimación no solo del gobierno en turno, sino de todo el sistema de partidos. El gobierno fue incapaz de ofrecer respuestas confiables sobre este grave suceso, que se dio a la par con la Matanza de Tlatlaya en junio de ese mismo año. Los avances de las investigaciones abrieron dudas que fueron mermando la legitimidad de la acción gubernamental, pero también la comunicación fue poco cuidadosa, creando una sensación de incredulidad y mayor desconfianza. En democracias consolidadas cuando suceden crisis sociales graves, las autoridades más cercanas encargadas del área renuncian o se alejan para dar paso a otras personas y generar un ambiente de certidumbre e imparcialidad en la búsqueda de la verdad. En los últimos veinte años en México han sucedido eventos significativos de alto impacto que no han tenido prácticamente ningún efecto inmediato en los gobiernos, además de los casos Tlatlaya y Ayotzinapa, valga citar tres sucesos más: primero, en mayo de 2006, a un mes de celebrarse las elecciones federales, en San Salvador Atenco (Estado de México), y el contexto de una mala estrategia para llevar a cabo un proceso de expropiación de tierras a campesinos para construir un aeropuerto, diversas corporaciones policíacas, federales, estatales y municipales se enfrentaron con grupos organizados que rechazaban el proyecto. No solo hubo enfrentamientos sino detenciones arbitrarias y mucho después se supo de violaciones tumultuarias a mujeres por parte de miembros del ejército. En ese entonces el gobierno federal estaba encabezado por el PAN con Vicente Fox como presidente, y el Estado de México era gobernado por Peña Nieto, quien se convertiría en presidente seis años después, y fue hasta 2010 que

<sup>9</sup>El llamado movimiento #YoSoy132 que se activó como una crítica a la campaña del PRI en 2012 y específicamente contra su candidato originada por parte de estudiantes de una universidad privada. Centrado en gran parte en las redes sociales, este movimiento tuvo un alto impacto mediático, aglutinó a otros jóvenes universitarios que concentraron demandas de carácter coyuntural relativas a las elecciones y otras de carácter estructural relacionadas con el actuar de los medios, sobre todo televisivos, frente a los candidatos. No obstante, el movimiento fue efímero (Valdés y Maldonado, 2014)

la Suprema Corte de Justicia decidió atraer el caso, pero solo gracias a la presión internacional y las recomendaciones de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH). Segundo, en junio de 2009 se incendió la guardería ABC en Sonora, estado gobernado en ese entonces por el PRI, en la que murieron 49 niños además de varios heridos, el caso dejó al descubierto una serie de corruptelas en la asignación de permisos para operar estos centros, pero ningún funcionario del nivel federal (en ese entonces del PAN) y estatal renunció. Tercero y último, el 19 de septiembre de 2017 ocurrió un sismo en la Ciudad de México. Entre las múltiples tragedias se encuentra el derrumbe de la estructura de un colegio particular, Enrique Rebsamen en el que murieron 26 personas, de las cuales 19 eran menores. La alcaldía de Tlalpan, donde sucedió la tragedia, y la Ciudad de México estaban gobernadas por el mismo partido, el PRD, y las investigaciones nuevamente dejaron al descubierto corruptelas en los permisos de construcción y en las prácticas de verificación del funcionamiento de estos establecimientos. Al igual que en el caso anterior, ningún funcionario renunció o se retiró para permitir claridad e imparcialidad en las investigaciones.

Vistas de manera particular cada una de estas tragedias (Atenco, ABC, Ayotzinapa, Tlatlaya y Rebsamen) tienen obvias diferencias, y si bien con el pasar del tiempo la presión social ha obligado a las autoridades administrativas y judiciales a dar respuestas, lo que tienen en común es que las actuaciones iniciales de los gobernantes, en todos los casos de partidos diferentes, fueron no solo insuficientes, sino en algunos casos abiertamente irresponsables. En el imaginario colectivo no existen diferencias particulares sino más bien la idea de que todos los partidos y los políticos son iguales. La creciente desafección con la democracia mexicana se ha contenido en una serie de frases que mantienen vigente el desencanto, “si no pueden, renuncien”, “estamos hasta la madre”, “de todas formas no pasa nada...” o incluso movilizaciones con intenciones de buscar que los partidos sean más receptivos con las demandas de la sociedad, como pasó con el movimiento a favor del voto nulo en las elecciones intermedias de 2009 (López, 2019). Desde el caso Ayotzinapa, el gobierno del PRI encabezado por Peña Nieto empezó a mostrar signos de incapacidad para asegurar la gobernabilidad. Aparecieron nuevos escándalos:

el llamado caso “Casa Blanca” y acusaciones de corrupción del entonces director de PEMEX, Emilio Lozoya, que mermaron la legitimidad en funciones del partido. A pesar de que en 2015 se implementó el Sistema Nacional Anticorrupción (SNA) con la finalidad de controlarla, pero su complejo diseño jurídico basado en la desconfianza, su falta de presupuesto específico y sus pocos instrumentos para sancionarla –pues su fuerza depende de la cooperación de todos los actores (Nieto, 2020)–, hicieron que el SNA quedara como una buena intención, pero con muy pocos resultados. Si bien en las elecciones intermedias de 2015 el PRI obtuvo menos escaños, este descenso no fue significativo pues siguió manteniendo la mayoría simple en el Congreso.

MORENA irrumpió de manera exitosa en la arena electoral. El partido de López Obrador, con una votación nada despreciable, le permitió obtener 35 escaños en la Cámara de Diputados, algo relevante para un partido casi recién creado. El partido en el poder estaba perdiendo ventaja de manera dramática ante la oposición y en 2016, año de elecciones de seis gubernaturas en disputa, solo ganó una, Oaxaca. En 2017 se renovaron tres gubernaturas más, perdió Nayarit, pero mantuvo Durango y sobre todo el Estado de México, que es uno de los estados con uno de los mayores padrones electorales del país. En los meses previos a las elecciones de 2018, el gobierno de Peña Nieto mostraba signos muy claros de debilidad: los sondeos del momento mostraban porcentajes de desaprobación superiores al 70%. Ningún presidente en la historia de México había obtenido en su último año de gobierno tal nivel de rechazo.

### **3. Una esperanza destruida: los deslizamientos autoritarios de López Obrador**

Desde la campaña electoral, el presidente López Obrador enunció con claridad lo que serían las características de su gobierno: la lucha contra la corrupción, a la que definía como la principal causa de todos los males del país; la austeridad republicana, sobre la que insistió en que “no puede haber gobierno rico con pueblo pobre”; y el trabajo infatigable desde muy tempranas horas de la mañana. En ese sentido, resulta difícil cuestionar al presidente en cuanto a su talante por cumplir esas tres premisas en cuanto a hechos, por





simbólicos que estos sean. Sin embargo, también es cierto que en la concreción de esos propósitos el presidente no ha dejado de causar polémicas. Hay quienes le acusan de sobrereactuar algunas de sus determinaciones para alimentar el vínculo populista con sus seguidores, y hay quienes dicen que muchas de sus decisiones han carecido de sustentación técnica o incluso jurídica.

El estilo personal de gobernar de López Obrador incluye un repertorio de acciones que, por un lado, ya eran previsibles tras su paso como Jefe de Gobierno de la Ciudad de México en 2000-2005, y otra batería de maniobras que combinan rasgos populistas y autoritarios. Sobre sus acciones conocidas, se daba por sentado que López Obrador tendría la preclara intención de marcar la agenda pública al comparecer todos los días a las siete de la mañana en conferencias de prensa, tal y como fue su costumbre durante su paso por el gobierno de la capital del país.

Por otro lado, López Obrador ha manejado con éxito una especie de liturgia simbólica cuando por decisión propia determinó no viajar en el avión presidencial “porque este representaba toda la corrupción de los gobiernos neoliberales” y, por tanto, habría de hacerlo en aeronaves comerciales como cualquier persona; o bien, la decisión de no habitar la residencia oficial de Los Pinos y convertirla en un Centro Cultural de acceso público, mientras él trasladaba la vivienda presidencial al Palacio Nacional para emular a Benito Juárez, de quien siempre se ha declarado un ferviente admirador<sup>10</sup>.

Mucho se ha discutido desde hace tiempo sobre si López Obrador es o no un populista. Sin entrar en el debate sobre si los populismos son buenos o malos (Mouffe, 1999; Laclau, 2005, Mudde y Rovira, 2017; Freidenberg, 2007), en este artículo se sostiene que sí. Manteniendo la posición de Panizza (2005) para quien el populismo es un fenómeno que divide el campo político en dos: el pueblo subalterno, por un lado, y la élite por el otro (p.3). Si además asumimos que el populismo es un

estilo de liderazgo sin mediación entre el líder y el pueblo (Freidenberg, 2007), no hay mucho espacio para dudar que López Obrador es una figura política con una inclinación populista.

Lo anterior es importante porque para entender el derrotero que ha ido tomando el sistema político mexicano a raíz del triunfo electoral de López Obrador en 2018, no se debe soslayar el discurso y la manera que este singular líder ha adoptado para comunicarse con su base social. En esa línea, es muy revelador el trabajo de González Tule y Restrepo (2020) quienes han logrado evidenciar el nivel de profesionalización política que ha alcanzado López Obrador en cuanto a la manera de comunicar su mensaje se refiere, en especial tras las campañas fallidas de 2006 y 2012. Estos autores sugieren que, si ha logrado rentabilizar como nunca antes sus réditos políticos, es porque con el paso de los años ha aprendido a manejar de mejor manera diferentes recursos logísticos, estratégicos y técnicos. El uso intensivo de redes sociales, la exposición continua en medios y un lenguaje de campaña permanente son solo tres ejemplos a lo que González Tule y Restrepo hacen referencia (2020, p.153).

En esa lógica, López Obrador se ha empeñado en mostrarse como un hombre bueno y común. El lenguaje que emplea y los enemigos a los que señala un día sí y otro también han ganado la simpatía de amplias capas sociales porque su hablar es coloquial y popular, pero también ha abierto una brecha de polarización que se ahonda cada vez que desde Palacio Nacional el presidente hace alusión a sus adversarios como *aprendices de carterista*, *chayoteros*<sup>11</sup>, *conservadores*, *fifis*<sup>12</sup>, *machuchones*<sup>13</sup>, *mafiosos*, *malandrines*, *minoría rapaz*, *monarcas de moronga azul*, *pandilla de rufianes*, *pirruris*<sup>14</sup>, *prensa vendida*, *reaccionarios de abolengo*, *señorítingos*, *tecnócratas neoporfristas*<sup>15</sup>, *traficantes de influencias*, *traidorzuelos o zopilotes* (Zaid, 2018).

Hay pocas dudas de que ese estilo no solo es intencionado, sino que forma parte de una estrategia para socavar la reputación de personas

<sup>10</sup>La decisión de eliminar el Estado Mayor Presidencial, que históricamente había sido el cuerpo de seguridad presidencial, es otra muestra del rompimiento simbólico con el que López Obrador ha querido mostrar cercanía con la gente. La expresión “a mí me cuida el pueblo” es un botón de muestra del estilo populista que López Obrador ha adoptado de manera deliberada para tener una conexión con sus seguidores.

<sup>11</sup>Se utiliza el término chayotero para referirse a un periodista al que se presume, o se sabe, que recibe dinero de una oficina de gobierno para inducirlo a informar a su conveniencia.

<sup>12</sup>Fifi es una palabra empleada en México para hacer referencia de manera despectiva o burlesca a las personas ricas o acomodadas, o bien a quienes tienen modales o actitudes delicadas o finas.

<sup>13</sup>Machuchón es una palabra popular utilizada en el estado de Tabasco, tierra del presidente López Obrador, para hacer referencia a los jefes. López Obrador la emplea para apelar a los empresarios o ciertos políticos de la oposición.

<sup>14</sup>La palabra pirruris es utilizada en México para hacer referencia a las personas que provienen de familias adineradas, o bien que pretenden pertenecer a la clase alta. Surge a raíz de un personaje del comediante Luis de Alba que se llamaba precisamente así.

<sup>15</sup>Con esta expresión el presidente López Obrador pretende asociar a las personas que ostentan altos grados o cualificaciones académicas con “Los Científicos” del Porfiriato.

en lo individual, grupos o asociaciones a las que se consideran adversarias o sectores sociales completos a los que se catalogan como “privilegiados” y, por ende, enemigos del “pueblo bueno”<sup>16</sup>. La tónica de la agresión o la descalificación ha sido también el eje de algunas políticas públicas cuya motivación en muchos casos ha sido simplemente la obstinación de hacer algo con el afán de romper con lo que él mismo ha definido como el pasado neoliberal. Algunos ejemplos al respecto los podemos encontrar en la cancelación del Nuevo Aeropuerto Internacional de México (NAIM) o la eliminación del Seguro Popular que daba cobertura médica a millones de mexicanos sin seguridad social.

De acuerdo con lo anterior, las decisiones de López Obrador al frente del gobierno de México podrían clasificarse en cuatro tipos: (a) políticas por obstinación, que englobarían a todas

aquellas decisiones que por convicción personal ha impuesto el presidente sin tomar en cuenta las posibles consecuencias; (b) políticas populistas, que serían todas aquellas orientadas a beneficiar de manera directa, sin intermediarios ni reglas de operación claras a amplios grupos sociales con fines presumiblemente electorales; (c) políticas contra la autonomía o el equilibrio de poderes en las que se pretende socavar instituciones diseñadas para funcionar como un freno o contrapeso al poder presidencial; y (d) políticas de racionalidad cuestionable, a través de las cuales el presidente premia o castiga discrecionalmente a grupos o sectores sociales sin una sólida justificación política, técnica o jurídica. Con base en lo anterior, en el Cuadro 2 se exponen algunos ejemplos de los cuatro tipos de política aquí definidos:

**Cuadro 2.** Tipos de política pública de López Obrador.

Tipo de política	Ejemplos	Instrumento
Por obstinación	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Cancelación del NAIM</li> <li>• Construcción de Aeropuerto General Felipe Ángeles (Santa Lucía)</li> <li>• Construcción de Refinería de Dos Bocas</li> <li>• Construcción de Tren Maya</li> <li>• Desaparición del Instituto Nacional de Evaluación de la Educación (INEE)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Consulta popular no legal</li> <li>• Consulta popular no legal</li> <li>• Consulta popular no legal</li> <li>• Consulta popular no legal</li> <li>• Reforma constitucional y legal</li> </ul>
Populistas	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Jóvenes Construyendo el Futuro</li> <li>• Becas Benito Juárez</li> <li>• Pensión Bienestar Adultos Mayores</li> <li>• Pensión Bienestar para Discapacitados</li> <li>• Sembrando Vida</li> <li>• Créditos a la palabra</li> <li>• Precios de Garantía</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Acuerdo administrativo</li> <li>• Decreto presidencial</li> <li>• Acuerdo administrativo</li> <li>• Acuerdo administrativo</li> <li>• Acuerdo administrativo</li> <li>• Acuerdo administrativo</li> <li>• Decreto presidencial</li> </ul>
Contra la autonomía o el equilibrio de poderes	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Injerencia para colocar allegados políticos al frente de la Comisión Reguladora de Energía (CRE), el Consejo Nacional de Evaluación de la Política Social (Coneval), la Comisión Nacional de Hidrocarburos (CNH) y en la Agencia de Seguridad, Energía y Ambiente (ASEA)</li> <li>• Influencia en el nombramiento de tres nuevos ministros en la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN)</li> <li>• Reducción presupuestal al Instituto Nacional Electoral (INE), el Instituto Nacional de Transparencia y Acceso a la Información (INAI), el Instituto Federal de Telecomunicaciones (IFT), la Comisión Federal de Competencia Económica (COFECE), la CNDH y el Poder Judicial Federal</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Elecciones celebradas por el Senado con mayoría de Morena y sus aliados</li> <li>• Elecciones celebradas por el Senado con mayoría de Morena y sus aliados</li> <li>• Ley Federal de Presupuesto; Decreto de Presupuesto de Egresos; Ley de Austeridad Republicana</li> </ul>
De racionalidad cuestionable	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Militarización de la seguridad pública</li> <li>• Despliegue de Guardia Nacional para detener y expulsar a migrantes ilegales</li> <li>• Extinción del Seguro Popular y creación del Instituto de Salud para el Bienestar (INSABI)</li> <li>• Extinción de 281 fideicomisos públicos (91 del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología [Conacyt], 48 de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público [SHCP], 19 de la Secretaría de Educación Pública [SEP], entre otros)*</li> <li>• Reducción presupuestaria a los Centros Públicos de Investigación</li> <li>• Reducción presupuestaria a la Red Nacional de Refugios para mujeres víctimas de violencia</li> <li>• Recorte de becas para estudios de posgrado</li> <li>• Recorte de 75% en el gasto de servicios generales, materiales y suministros de la administración pública federal*</li> <li>• Reducción salarial de los funcionarios públicos desde mandos medios a superiores</li> <li>• Suspensión del pago de aguinaldos para funcionarios públicos desde mandos medios a superiores*</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Acuerdo presidencial</li> <li>• Ley de la Guardia Nacional</li> <li>• Decreto presidencial</li> <li>• Decreto presidencial</li> <li>• Decreto presidencial</li> <li>• Ley Federal de Presupuesto; Decreto de Presupuesto de Egresos</li> <li>• Ley Federal de Presupuesto; Decreto de Presupuesto de Egresos</li> <li>• Decreto presidencial</li> <li>• Decreto presidencial</li> <li>• Decreto presidencial</li> <li>• Decreto presidencial</li> </ul>

**Fuente:** Elaboración propia.

\*Medidas sobre las que se dio marcha atrás por presiones sociales o se matizaron como voluntarias.

<sup>16</sup>López Obrador suele dirigirse a sus seguidores y simpatizantes con esta expresión.

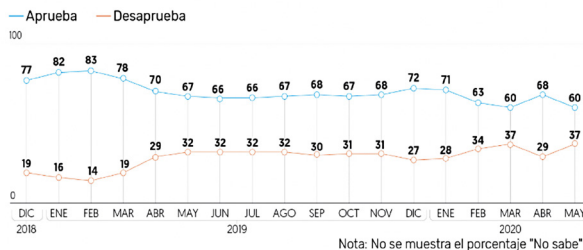


La comodidad que le dan las mayorías legislativas y la ascendencia que la figura presidencial tiene sobre las y los políticos de su formación han posibilitado que López Obrador se haya venido desarrollando con una soltura que, difícilmente, podría haberse permitido en un contexto de gobierno dividido, de haber ganado las elecciones del 2006 o del 2012. Ese contexto favorable, en el que la oposición no solo está desarticulada, sino que está en sus mínimos, le ha permitido a López Obrador expresarse o actuar sin costos políticos aparentemente altos. Basta con echar un vistazo a las más de 26 mil “afirmaciones no verdaderas”, en promedio 71 por día (Spin, 2020) que en 18 meses ha vertido en sus conferencias matutinas para darse una idea que la imprecisión, la inexactitud o la mentira no merman (o no demasiado) la imagen presidencial, cuyos niveles de aprobación nunca, hasta ahora, han estado por debajo de 60 por ciento de la opinión pública, de acuerdo con las mediciones de Alejandro Moreno para el periódico *El Financiero* (2020).

**Imagen 2.** Aprobación presidencial de López Obrador (diciembre del 2018 a mayo del 2020).

#### Aprobación

En general, ¿usted aprueba o desaprueba el trabajo que está haciendo Andrés Manuel López Obrador como Presidente de México? (%)



**Fuente:** *El Financiero* (2020).

Esta percepción positiva sobre el desempeño del presidente parece ser “indestructible”<sup>17</sup>, incluso tras episodios polémicos y puntuales como: (a) la captura y liberación de Ovidio Guzmán; (b) el saludo del presidente a la madre de Joaquín “El Chapo” Guzmán; (c) los enfrentamientos con los grupos feministas; (d) el incremento de los homicidios y feminicidios; (e) la caída de la economía; (f) el cuestionable manejo de la crisis del COVID-19; o incluso (g) la polémica visita a Donald Trump.

## 5. Oposición ausente y oligarquías pragmáticas

La oposición partidista quedó muy desdibujada a partir del triunfo de López Obrador y su movimiento. El PAN subsistió como baluarte opositor, pero muy debilitado ante la opinión pública, mientras que el PRI prácticamente quedó sin fuerza en el ámbito legislativo, aunque con un número significativo de gubernaturas estatales, y el PRD casi a punto de desaparecer. Por otro lado, los grupos de poder económico, con algunas excepciones como la Confederación Patronal Mexicana (COPARMEX), así como una gran parte de los medios de comunicación, se movieron pragmáticamente hacia la izquierda como una estrategia para beneficiarse de las políticas dirigidas desde la Presidencia. En muy poco tiempo aparecieron en diversos diarios nacionales y locales ‘nuevos’ columnistas que orientaron sus opiniones acriticamente hacia el Gobierno Federal. Bajo estas condiciones, la relación gobierno-oposición no opera de manera horizontal entre el poder ejecutivo federal y el Congreso, sino de dos maneras: la primera, yuxtapuesta en el nivel federal, entre gobernadores estatales y el ejecutivo federal, en 2020 de los 32 estados que conforman el país, 24 eran gobernados por un partido diferente al del presidente (como se aprecia en la Imagen 1); la segunda, que opera de forma diagonal entre grupos de poder fáctico (empresarios y medios) que apoyan abiertamente al presidente y a su gobierno, frente a aquellos que son críticos, generando una situación de polarización que a mediados de 2020 es más profunda<sup>18</sup>.

Las dificultades para que las oposiciones tengan espacios formales y eficientes para convertirse en contrapeso del poder en México se encuentran en la rigidez del sistema de partidos, pues desde 2003 se ha encarecido el acceso al mismo. Primero se burocratizó el proceso de creación de los partidos (2003), ya que inicialmente debían constituirse como agrupaciones políticas nacionales (APN), se aumentó el número de afiliados y la distribución territorial, más estados y más distritos uninominales en los cuales deberían tener presencia. En 2007-2008 se abrió otro proceso de reformas electorales como consecuencia

<sup>17</sup>López Obrador empleó la expresión “soy indestructible” en su campaña hacia la presidencia. “Mi escudo protector es la honestidad; soy políticamente indestructible: AMLO” (La Jornada, 2018)

<sup>18</sup>Se está con la transformación o en contra de ella: AMLO” (Aristegui Noticias, 2020).

de la complicada elección del 2006. Se eliminaron las APN, pero la posibilidad de formar partidos se limitó a cada seis años. Esas reformas modificaron aspectos importantes de las leyes que regulaban el financiamiento a partidos políticos, y que en años anteriores habían generado dos efectos perniciosos: partidos políticos que solo se formaban como negocios financiados con recursos públicos o, por el contrario, partidos grandes que se aprovechaban de las lagunas legales para recibir financiamiento que al final no era auditable. El caso más emblemático fue “Amigos de Fox”, una estructura paralela al PAN, que gestionó entre 1998 y el año 2000 la candidatura de Vicente Fox a la presidencia. Para algunos esto representaba corrupción, pues se utilizaron recursos privados para incidir de manera ilegítima en un proceso político, pero para otros simplemente fue aprovechar los espacios que la ley no trataba. Como sea, el tema del financiamiento público a los partidos es un tema recurrente y en 2007 se trataron de corregir los mecanismos de asignación. Entre las acciones más importantes estuvo la equidad en el acceso a los recursos entre partidos y los montos a recibir en años no electorales, así como la fiscalización. También se ampliaron los mecanismos de democracia directa, como la iniciativa popular, el plebiscito y el referéndum, así como las candidaturas independientes (Córdova, 2014). En 2013-2014 se promovió otra serie de reformas más significativas fueron la reelección de senadores, diputados federales y locales, y se incluyó la paridad entre hombres y mujeres en las candidaturas, un tema que ya venía ganando terreno con la incorporación de las cuotas. Pero nuevamente se incorporó una reforma que va en contrasentido de mejorar la representación, pues se aumentó la barrera de acceso de 2% a 3% de los votos que los partidos debían obtener para mantener el registro y acceder a la distribución de escaños plurinominales. Por otro lado, la regla de la mayoría sigue siendo percibida como la más deseable, pero en el diseño que se aplica en México la hace una fórmula que excluye y disminuye la representación.

¿Por qué a pesar de estas reformas políticas la ciudadanía mexicana mantiene una relación ambigua con la democracia? Las respuestas derivan del diseño institucional de la democracia mexicana, que no ha logrado vincularse con los intereses de la sociedad en sentido amplio, y probablemente han sido soluciones que siguen quedando en la esfera

de los intereses de las élites políticas y no de la ciudadanía en general. Basta señalar tres ejemplos:

1. La aparición y desaparición de partidos políticos, y la concentración partidista centrada en apenas tres partidos políticos nacionales. Desde el año 2000 y hasta el 2018 se crearon doce nuevos partidos políticos los cuales participaron en elecciones y obtuvieron pocos votos, pero mientras duraron, recibieron generosas participaciones por parte del Estado y su desempeño en la democracia mexicana fue, por lo general, poco significativo, salvo contados casos: Democracia Social (1999-2000), Partido de Centro Democrático (1999-2000), Partido Alianza Social (1998-2003), Partido de la Sociedad Nacionalista (1998-2003), Partido México Posible (2002-2003), Partido Fuerza Ciudadana (2002-2003), Partido Liberal Mexicano (2002-2003), Partido Socialdemócrata (2005-2009), Partido Nueva Alianza (2005-2018), Partido Humanista (2014-2015), y Partido Encuentro Social (2014-2018). Varios de estos partidos tuvieron una vida de solo uno o dos años y compitieron una vez en elecciones. Otra gran parte sobrevivió gracias a las alianzas con los grandes partidos. Finalmente, el Partido Convergencia (1999-2011), el cual se transformó en Movimiento Ciudadano (MC), siguiendo las tendencias en América Latina de sustituir el término partido como una manera de intentar contrarrestar la desafección hacia el mismo. Los grandes partidos (PRI, PAN, y PRD) han acaparado la mayoría de los votos, mientras que el PT y el PVEM son partidos que han sobrevivido por sus alianzas pragmáticas con el resto, pero sin representar ni ser una alternativa política real. Este panorama de pocas opciones partidarias muestra un sistema de partidos de pluralismo moderado pero rígido y liderado por élites políticas con baja capacidad de renovarse.
2. La difícil operación de los mecanismos de democracia directa. Desde que se creó la Iniciativa legislativa ciudadana en 2012 y hasta el 2018, solo se habían presentado 11, de las cuales apenas una tuvo éxito y se publicó (La Ley General de Responsabilidades





Administrativas, mejor conocida como Ley 3 de 3), mientras que tres quedaron pendientes (es decir, congeladas) y el resto fueron desechadas o retiradas. Con el antecedente de pocas experiencias exitosas de democracia directa a nivel local, este mecanismo fue integrado al texto constitucional en 2012, pero fue hasta 2014 que se publicó una la Ley de Consulta Popular. En ese mismo año se promovieron tres consultas, una sobre el salario mínimo impulsada por el PAN, otra (impulsada por el PRI) sobre la reducción del número de diputados y senadores, en específico los de representación proporcional, mientras que el PRD proponía someter a consulta la reforma energética. Con unas reglas de operación bastante complicadas para que fueran activadas por los ciudadanos, este mecanismo ha sido utilizado por los partidos para promover sus iniciativas o someter a consulta temas que serían de difícil aprobación. López Obrador y su partido MORENA utilizaron el mecanismo de consulta popular de manera ilegítima e ilegal en 2018 y 2019. En 2018, incluso antes de tomar posesión, sin ningún sustento legal y con la participación de menos de un 1% del padrón electoral se decidió suspender las obras del Nuevo Aeropuerto Internacional de México. Igualmente, en 2019 también el partido MORENA utilizó el mecanismo de la consulta popular de manera sesgada para tratar de legitimar una maniobra inconstitucional que buscaba mantener más tiempo en el poder al gobernador de Baja California, Jaime Bonilla, cuestión que luego fue resuelta en contra por la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

3. El uso sesgado de mecanismos orientados a fortalecer el sistema de representación. Las candidaturas independientes, por ejemplo, presentadas como un mecanismo estrella terminaron como un fracaso pues no constituyen alternativas políticas ni derivan de un clivaje que requiera espacio político en el sistema de representación. Al contrario, se convirtieron en instrumentos de miembros de partidos que cuando no lograban una candidatura terminaban presentándose como independientes, arrastrando los votos

de su clientela electoral (Laguna y Solís, 2017). Publicada igualmente la reforma en 2012, junto con otros mecanismos que trataron de ampliar la democracia directa, las candidaturas independientes generaron muchas expectativas. Sin embargo, los estudios han demostrado que son excepciones los casos en los que un ciudadano obtiene una candidatura independiente y logra ganar. Muy al contrario, son los 'ciudadanos con carrera política previa' o aquellos que renuncian de un día a otro de su partido los que pueden acceder a una candidatura independiente. Más aún, resulta muy complicado competir frente a las estructuras partidistas (Laguna y Solís, 2017). En las elecciones de 2015 lograron su registro 143 candidatos independientes para todos los niveles: municipal, estatal y nacional, pero solo ganaron 6, mientras que en 2018 compitieron 213, siete para gobernador, 38 para diputados federales, cuatro para el Senado, 62 como diputados locales y 162 para presidentes municipales, pero solo ganaron 18 en estos últimos comicios (Vidal, 2019). El complicado y cerrado sistema de partidos, y el uso sesgado de los mecanismos de participación ciudadana han generado dinámicas que más que ampliar las bases de la democracia han facilitado la oligarquización beneficiando a las élites políticas tradicionales, por lo que es difícil percibir cambios en el vértice del poder.

Finalmente, es necesario mencionar que el diseño del presidencialismo le da a las oposiciones partidistas y no partidistas, un papel marginal en el control del gobierno. Si la mayoría de las decisiones provienen del ejecutivo, y si los partidos de oposición no generan alternativas de gobierno, la sociedad termina por asumir que son innecesarios y más aún, que deberían desaparecer. Por ello es recurrente que cada vez que un partido tiene mayoría en el Congreso trate de eliminar la representación proporcional. Así lo hizo el PAN cuando era gobierno en el 2008, pues propuso eliminar los diputados plurinominales. Un año antes, en el 2007 el PVEM propuso reducirlos a 150. En 2017 el PRI era gobierno y propuso eliminarlos totalmente del Senado y reducirlos a 100 para la Cámara de Diputados. Y en el 2019,

MORENA ya en el gobierno, propuso reducir a 400 los escaños de la baja, de los cuales solo 100 deberían ser plurinominales, además de eliminar los 32 senadores de representación proporcional. En todos los casos, la argumentación va en al menos dos sentidos: el ahorro en el presupuesto; es decir, se tasa el valor de la representación, no bajo criterios democráticos sino económicos, o bajo criterios de agilizar las negociaciones, es decir, bajo el falso criterio de que la representación ampliada puede ser un mecanismo que dificulta la gobernabilidad.

En cualquier caso, de lo que se trata es de afectar precisamente la representación política, la cual bajo el diseño actual no ha logrado mejorar la percepción de la democracia. No es el espacio aquí para señalar cuáles mecanismos sí podrían ayudar a superar los déficits de la democracia mexicana, como cambiar la fórmula de asignación de escaños, las listas abiertas, el voto preferencial o alternativo, entre muchas otras opciones, pero sí se debe tener en cuenta que el sistema presidencial basado en la lógica de la mayoría o de las mayorías en un país multicultural, bastante extenso y con problemáticas altamente diferenciadas entre los estados que lo componen, solo ha cristalizado los problemas derivados de la (mala) representación, más que resolverlos.

#### **4. A manera de conclusión**

Los factores que hacen débil a la democracia mexicana muestran que, a pesar de los cambios políticos, las reformas estructurales en varios sectores clave del funcionamiento de Estado, pero sobre todo las alternancias políticas, no han sido suficientes para fomentar una cultura política democrática, porque a la par del proceso de democratización, las élites políticas y económicas se han reacomodado para mantener sus ámbitos de influencia sin modificar radicalmente el statu quo. Mientras que, por otro lado, la clase política, sobre todo a nivel local, mantiene prácticas políticas clientelares, sustentadas en demandas coyunturales y buscando siempre mantener un control político no democrático (Tejera et. al., 2014). La paradoja es que la llegada tan esperada por muchos de un movimiento de izquierda a la presidencia no ha modificado estas relaciones, sino que las ha profundizado, debilitando aún más la democracia mexicana. El triunfo de Andrés Manuel López

Obrador en 2018 fue el colofón de casi dos décadas en las que, si bien se produjeron transformaciones importantes en el sistema político mexicano, cabe reconocer que estas fueron más bien de corte político, algunas de ellas tardías, y por lo general estuvieron orientadas a mantener un bajo recambio en las élites en el poder, afectando la representación política y erosionando la credibilidad de los partidos. Estos han sido asociados como los responsables de los graves problemas que atraviesan a la nación: violencia e inseguridad, corrupción, desempleo, pobreza o precarización económica. Las promesas incumplidas de la democracia, parafraseando a Norberto Bobbio, fueron en gran medida las que catapultaron al actual presidente López Obrador, quien capitalizó mejor que nadie el clima de descontento social imperante a través de lo que Alberti definió como “movimentismo”.

López Obrador representa para millones de mexicanos la última esperanza de reconducir o regenerar la vida pública del país. Es previsible que, de no cumplir con las expectativas puestas en él, y en lo que se ha empeñado en autonombrar como la “Cuarta Transformación”, el desalineamiento partidista termine siendo tan grande que el sistema de partidos quede al borde del colapso, como ha ocurrido en otros casos de la región como Perú y Venezuela. También hay que subrayar que si López Obrador y su partido-movimiento MORENA triunfaron rotundamente en las elecciones de 2018, es porque no ha existido una diferencia sustancial entre las y los políticos de los partidos tradicionales. Estos, gobernando a nivel federal, estatal o municipal se han caracterizado por el continuismo de las prácticas políticas del pasado hegemónico priista, las prácticas autoritarias para disuadir o marginar a sus rivales políticos, la falta de responsabilidad política y, en algunos casos, la rapacidad.

De allí la abrumadora confianza ciudadana depositada en el gobierno de López Obrador y su partido. Se espera que cambie el estado actual, sin embargo, no se puede soslayar que el propio López Obrador y muchos de quienes le rodean en sus círculos más cercanos, provienen de las trincheras del viejo régimen priista que se distinguió por una subordinación monolítica al líder, la inclinación ante el poder, el prebendarismo entre amigos, la corrupción, los conflictos de interés y el tráfico de influencias. Aunque López Obrador proclame repetidamente el fin de la corrupción por la vía



del discurso o del decreto, basta con mirar las irregularidades que en sus primeros dieciocho meses de gobierno rodean a funcionarios o personajes destacados muy cercanos, como Manuel Bartlett, director de la Comisión Federal de Electricidad; Rocío Nahle, secretaria de Energía; Irma Eréndira Sandoval, secretaria de la Función Pública; Zoé Robledo, director del IMSS; Ana Gabriela Guevara, directora de la Comisión Nacional del Deporte, o Napoleón Gómez Urrutia, Senador, líder minero que estuvo prófugo de la justicia por años.

López Obrador, al igual que sus predecesores, han desarrollado lo que Cosío Villegas (1974) definió como un “estilo personal de gobernar”. Pero en su caso, se ha distinguido por su impronta populista, traducida en profusos dichos y hechos; y en cuanto a su performance como gobernante se ha caracterizado por tener un estilo variopinto en el tipo de políticas que ha adoptado: (a) por obstinación; (b) populistas; (c) contra la autonomía o el equilibrio de poderes; y (d) de racionalidad cuestionable. La combinación de su liderazgo carismático, el tipo de políticas que ha desplegado y el estilo impositivo de las mismas en sus primeros meses de gobierno, de acuerdo con la clasificación de Richardson (1982), es lo que ha hecho pensar a muchas y a muchos si ello no es un peligroso coqueteo con el autoritarismo. Esto sobre todo cuando López Obrador ha otorgado un gran protagonismo a las Fuerzas Armadas en tareas tan disímiles como la construcción del nuevo aeropuerto de Santa Lucía, la conducción, en los hechos, de la Guardia Nacional, la vigilancia de las fronteras, el control de las aduanas portuarias y el apoyo complementario ante la emergencia de la pandemia de la COVID-19.

De acuerdo con los indicadores clave de comportamiento autoritario establecidos por Levitsky y Ziblatt (2018), si bien López Obrador no encaja con plenitud en los cuatro supuestos o dimensiones por ellos propuesto, sí es posible afirmar que lo hace parcialmente en al menos dos de ellas: (a) el rechazo o débil aceptación de las reglas democráticas del juego; y (b) la negación de legitimidad de los adversarios políticos. Sin afán alguno de caer en la hipérbole, no es descabellado encontrar similitudes puntuales en cuanto a rasgos autoritarios se refiere, entre López Obrador y otros líderes que no son de izquierda y llegaron igualmente por la vía de las urnas con estrategias de confrontación, como Donald Trump, Jair Bolsonaro o Nayib Bukele, por citar tan solo tres

ejemplos en América. De hecho, no se puede pasar por alto la manera particular que el presidente Trump ha tenido para referirse a su homólogo mexicano al llamarlo Juan Trump por la empatía que el mandatario estadounidense dice tener con López Obrador.

Ante el retraimiento o disipación de la oposición en el país, no hay duda que dicho espacio ha sido ocupado tímidamente por algunos gobernadores, aunque quienes con mayor decisión y visibilidad han jugado ese papel han sido los grupos feministas, las víctimas de la violencia o los padres de familia de niños con cáncer cuyos tratamientos fueron suspendidos como consecuencia de las acciones de la austeridad republicana. Todos estos y otros grupos han sido ‘ninguneados’ por López Obrador, fomentando la lógica de “amigo-enemigo”. Mientras esto ocurre, no ha perdido el tiempo para afianzar una amplia red clientelar bajo el auspicio de programas sociales ‘sin intermediarios’ cuyas reglas de operación y confección de censos han sido seriamente criticadas. Basta con mencionar que 97% de las regiones en las que operan los llamados Servidores de la Nación coinciden exactamente con los distritos electorales federales (Hernández Estrada, 2019, p.58). Como se ha señalado en este artículo, muchas de las prácticas políticas no democráticas han sido fomentadas en diversos momentos y con particulares diferencias por todos los gobiernos desde la transición, pero si algo caracteriza al de López Obrador es su intensidad abiertamente antidemocrática, bajo el disfraz casi obsesivo del uso de la palabra “pueblo”, como si con ello las prácticas fueran justificadas. En suma, a veinte años de la transición, México no solo es una democracia débil, sino asediada

## Referencia

- Alberti, Giorgio. (julio de 1991). Democracy by Default, Economic Crisis and Movimientismo in Latin America. Ponencia. En: Congreso mundial de la Asociación Internacional de Ciencia Política. Buenos Aires, Argentina.
- Alcántara Sáez, Manuel. (2020) América Latina Vota (2017-19): elecciones en el marco de una democracia fatigada. En Alcántara Sáez, Manuel (Dir.). América Latina Vota (2017-2019). Madrid: Tecnos, pp. 531-550.
- Aristegui Noticias. (6 de junio del 2020). Se está con la transformación o en contra de ella: AMLO. Disponible en: <https://aristeguinoticias.com/0606/mexico/>

[se-esta-con-la-transformacion-o-en-contra-de-ella-amlo](#)

- Astorga, Luis. (2016). *El siglo de las drogas*. Ciudad de México: Random House.
- (2007). *Seguridad, traficantes y militares*. Ciudad de México: Tusquets.
- Barrientos, Fernando y Añorve, Daniel. (2014). *México 2013. Acuerdos, reformas y descontento*. *Revista de Ciencia Política*, Vol. 34, Núm. 1, pp. 221-247.
- Cadena-Roa, Jorge. (2020). ¿En qué momento se malogró la democratización de México? El malestar con la representación en México. *México: UNAM-Ficticia*, pp. 123-162.
- Carrera Troyano, Miguel y Solís Delgadillo, Juan Mario. (2012). Balance socioeconómico de más de dos décadas de ortodoxia: ¿por qué no crece México? En Martí i Puig, Salvador (Ed.) *¿Adónde chingados va México?* Madrid: Catarata, pp. 163-183.
- Casar, María Amparo y Marván, Ignacio (Coords). (2002). *Gobernar sin mayoría. México 1867-1997*. México, D.F.: Taurus.
- Casar, María Amparo. (2015). *México: anatomía de la corrupción*. México: CIDE, IMCO.
- Casullo, María Esperanza. (2019) *¿Por qué funciona el populismo?* Buenos Aires: Siglo XXI Editores.
- Córdova Vianello, Lorenzo. (2014). Sistema electoral y sistema de partidos. Pluralismo político en las reformas constitucionales en materia electoral. En Casar, María Amparo y Marván, Ignacio (Coords.) *Reformar sin mayorías. La dinámica del cambio constitucional en México: 1997-2012*. México: Taurus, pp. 217-258.
- Cosío Villegas, Daniel. (1974). *El estilo personal de gobernar*. México, D.F.: Cuadernos de Joaquín Moritz.
- Díaz Jiménez, Oniel y León Ganatios, Luis. (2019). Los escenarios electoral e ideológico en el sistema de partidos mexicano. Una mirada posterior a la elección 2018. Ciudad de México: Tirant Lo Blanch.
- Díaz Jiménez, Oniel Francisco. (2019). El sistema de partidos mexicano después de la elección crítica de 2018. Desalineamiento, cartelización y desinstitucionalización. *Estudios sobre las Culturas Contemporáneas*, XXV(5),33-71. [fecha de Consulta 5 de Julio de 2020]. ISSN: 1405-2210. Disponible en: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=316/31659683003>
- El Universal, Diario. (11 de febrero del 2009). Desconocen al Partido Verde. Disponible en: <https://archivo.eluniversal.com.mx/nacion/165665.html>
- Espinoza Toledo, Ricardo. (2008). El gobierno de Vicente Fox: el cambio como promesa, la continuidad como realización. En Francisco Reveles Vázquez (Coord.) *El gobierno panista de Vicente Fox. La frustración del cambio*. México: UNAM, pp. 297-323.
- Excélsior TV. (2019). PRI y PAN acusan a Morena de organizar abucheos a gobernadores [Archivo de video]. Disponible en: <https://www.youtube.com/watch?v=4uJRXalPSY0>
- Freidenberg, Flavia. (2007). *La tentación populista*. Madrid: Síntesis.
- Gómez Álvarez, Pablo (Coord). (2005). *Voces contra el desafuero de Andrés Manuel López Obrador*. México: Grupo Parlamentario del PRD en la LIX Legislatura
- González Tule, Luis Antonio y Restrepo E., Néstor Julián. (2020). *Campañas presidenciales de 2018 en México: nivel de profesionalización, equipo de campaña y estrategias políticas*. *América Latina Hoy*, 84: 137-161.
- Hernández Estrada, Rafael. (2019). *Servidores de la Nación. La operación política del gobierno de la 4T*. Ciudad de México: PRD.
- Katz, R., y P. Mair. (1995). *Changing Models of Party Organization and Party Democracy: The Cartel Party*. *Party Politics*, I: 1-28
- La Jornada, Periódico. (9 de febrero del 2018). Mi escudo protector es la honestidad; soy políticamente indestructible: AMLO. Disponible en: <https://www.jornada.com.mx/2018/02/09/politica/009n1pol>
- Laclau, Ernesto. (2005). *La razón populista*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Laguna López, Adán y Solís Delgadillo, Juan M. (2017). *Las candidaturas independientes en México: una nueva vía para el reciclaje político*. Toluca: IEEM.
- Levy Algazi, Santiago. (2018). *Under-rewarded efforts: The elusive quest for prosperity in Mexico*. Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Loaeza, Soledad (1989). México 1968: los orígenes de la transición. *Foro Internacional*, Vol. XXX, Núm. 1, pp. 66-92.
- Loaeza, Soledad. (2008). *Entre lo posible y lo probable. La experiencia de la transición en México*. México: Planeta.
- López Leyva, Miguel A. (2019). "De 'Si no pueden, renuncien' a 'Estamos hasta la madre': los síntomas sociales de la desafección política en México". En Cadena-Roa, Jorge y López Leyva, Miguel A. (Coords.) *El malestar con la representación en México México: UNAM-Ficticia*, pp. 163-192.
- Magar, Eric. (2014). Los contados cambios al equilibrio de poderes. En Casar, María Amparo y Marván, Ignacio (Coords.) *Reformar sin mayorías. La dinámica del cambio constitucional en México:*





- 1997-2012. México: Taurus, pp. 259-294.
- Martínez Hernández, Aldo Adrián. (2020). Las elecciones del fin de ciclo: el giro a la izquierda en México 2018 y el cambio en el sistema de partidos. En Alcántara Sáez, Manuel (Dir.). *América Latina Vota (2017-2019)*. Madrid: Tecnos, pp. 357-390.
- Mattiace, Shanan. (2019). México 2018. AMLO's Hour. *Revista de Ciencia Política*, Vol. 39, Núm. 2, pp. 285-311.
- Méndez de Hoyos, Irma. (2006). *Transición a la democracia en México. Competencia partidista y reformas electorales 1977-2003*, México: Fontamara-Flasco.
- Merino, Mauricio. (2003). *La transición votada. Crítica a la interpretación del cambio político en México*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Moreno Brid, Juan Carlos y Ros Bosch, Jaime. (2010). *Desarrollo y crecimiento de la economía mexicana*. México, D.F.: Fondo de Cultura Económica.
- Morlino, Leonardo. (2008). ¿Regímenes híbridos o regímenes en transición? *Revista Sistema*, Núm. 207, pp. 3-22.
- Mouffe, Chantal. (1999). *El retorno de lo político*. Barcelona: Paidós.
- Mudde, Cass y Rovira, Cristóbal. (2017). *Populism. A Very Short Introduction*. Oxford: Oxford University Press.
- Nieto Morales, Fernando. (2020). El Legado del "sexenio de la corrupción": los retos del Sistema Nacional Anticorrupción. *Foro Internacional*, Vol. LX, Num. 2, pp. 683-716
- Norris, Pippa. (1997). *Electoral Change in Britain since 1945*. Oxford: Blackwell.
- Ortega Ortiz, Reynaldo Y. y Somuano Ventura, Ma. Fernanda. (2015). El periodo presidencial de Felipe Calderón Hinojosa, *Foro Internacional*, Vol. 55, Núm. 1, pp. 5-15.
- Panizza, Francisco. (2005). *Populismo como espejo de la democracia*. México, D.F.: Fondo de Cultura Económica.
- Reveles Vázquez, Francisco (Coord). (2008). *El gobierno panista de Vicente Fox. La frustración del cambio*. México: UNAM.
- Reynoso, Víctor. (1998). Las razones y las formas de una transición gradual: México 1988-1994. En Dutrenit, Silvia (Coord). *Huellas de las transiciones políticas. Partidos y elecciones en América Latina*, México: Instituto Mora.
- Solís Delgado, Juan Mario, Cerna Villagra, Sarah P. y Díaz Jiménez, Oniel F. (2017). El sistema político mexicano. En *Curso de Ciencia Política*. Ciudad de México: Senado de la República, pp. 519-547.
- Solís Delgado, Juan Mario. (2014). Radiografía de la violencia: justicia y seguridad ciudadana en América Latina. En *Problemas de la seguridad nacional: contexto para México y Latinoamérica*. Monterrey: Lezcano y Garza Editores, pp. 181-208.
- Somuano, Ma. Fernanda. (2007). Evolución de valores y actitudes democráticos en México (1990-2005), *Foro Internacional*, Vol. XLVII, Núm. 4, pp. 926-944
- Spin. (2020). Conferencias matutinas de AMLO. Infografía 28, mayo 2020. Disponible en: <http://www.spintcp.com/conferenciapresidente/infografia-28/>
- Tello Díaz, Carlos. (2007). 2 de julio. La crónica minuto a minuto del día más importante de nuestra historia contemporánea. México, D.F.: Planeta.
- Tejera Gaona, Héctor; Castro Domingo, Pablo; y Rodríguez Domínguez, Emanuel (Coords). (2014). *Continuidades, rupturas y regresiones. Contradicciones y paradojas de la democracia mexicana*. México: UAM-Conacyt-Juan Pablos.
- Ugalde, Luis Carlos. (2008). Así lo viví. Testimonio de la elección presidencial de 2006, la más competida en la historia moderna de México. México, D.F.: Grijalbo.
- Valdés Vega, Ma. Eugenia y Maldonado Montes, Josefina. (2014). El reclamo democrático del movimiento #YoSoy132. En *Continuidades, rupturas y regresiones. Contradicciones y paradojas de la democracia mexicana*. México: UAM-Conacyt-Juan Pablos, pp. 299-335.
- Vidal Correa, Fernanda. (2019). La fortaleza de las candidaturas independientes y sus oportunidades de competencia frente a los partidos políticos en México. *Revista mexicana de ciencias políticas y sociales*, 64(235), 427-462.
- Zaid, Gabriel. (25 de junio del 2018). AMLO poeta. En *Letras Libres*. Disponible en: <https://www.letraslibres.com/mexico/politica/amlo-poeta>



---

**TROGON COLLAREJO HEMBRA**

*Trogon collaris.*

Especie registrada en el Santuario de Fauna y Flora Alto Río Fonce

# Confianza en el Instituto Nacional Electoral mexicano: una perspectiva comparada

## Confidence in the Mexican national electoral institute: A comparative study

Germán Pérez-Verduzco 

Universidad de Colima  
[german\\_perez@ucol.mx](mailto:german_perez@ucol.mx)

### Resumen

En México, es claro el enfrentamiento entre el Instituto Nacional Electoral (INE) y Andrés Manuel López Obrador. Con este contexto, es pertinente estudiar el grado de confianza ciudadana en la autoridad electoral y ponerla en perspectiva comparada en los aspectos temporal, institucional y geográfico. Este estudio propone conocer cómo ha evolucionado la confianza en el INE en los últimos años, si en esta institución se confía más o menos que en otras, y qué tanto varía en comparación con otros países latinoamericanos. Dichos aspectos se analizaron mediante estadística descriptiva y multivariante (HJ-Biplot y Análisis Clúster) con datos del Latinobarómetro 2015, 2016, 2017 y 2018. Los resultados muestran que la confianza de los mexicanos hacia la autoridad electoral ha disminuido a pesar de confiar más en ella que en el gobierno, congreso o los partidos políticos, y que en América Latina la confianza hacia estas tres instituciones está bastante vinculada.

**Palabras clave:** Confianza institucional, confianza política, Instituto Nacional Electoral (INE), México.

### Abstract

In Mexico, there is an evident confrontation between the National Electoral Institute and López Obrador. In this context, it is important to study citizen confidence in the electoral institution and compare temporary, inter-institutional, and geographically, how has evolved the confidence in the electoral institution in recent years, whether citizens trust it more or less than they do in other institutions, and how it varies compared to other Latin American countries. These aspects were analyzed using descriptive and multivariate statistics (HJ-Biplot and Cluster Analysis) with Latinobarometer's data from 2015, 2016, 2017, and 2018. The results show, on the one hand, that although confidence in Mexican electoral institution was greater than confidence in government, congress or political parties, it has decreased in recent years, and on the other hand, that confidence in the last three mentioned institutions is closely related.

**Keywords:** Institutional confidence, political confidence, National Electoral Institute, Mexico.

**Artículo:** Recibido el 28 de abril de 2020 y aprobado el 19 de junio de 2020

### Cómo citar este artículo:

Pérez-Verduzco, G. (2020). Confianza en el Instituto Nacional Electoral mexicano: una perspectiva comparada. *Reflexión política* 22(45), pp. 103-115. doi: <https://doi.org/10.29375/01240781.3903>

### Introducción

En las democracias contemporáneas, la confianza ciudadana en las instituciones es primordial para su funcionamiento y legitimidad. La confianza hacia la autoridad electoral es particular en ese sentido, debido a que esta institución no solo forma parte del juego democrático, sino que a su vez es la encargada

de administrarlo y verificar que sus reglas se cumplan a cabalidad. En México, el Instituto Nacional Electoral (INE) es la autoridad encargada de organizar no solo los procesos electorales federales, sino que a su vez coordina a los organismos electorales locales para organizar los comicios en las entidades federativas, una capacidad derivada de la reforma constitucional de 2014, la cual además de convertir al IFE (Instituto Federal Electoral) en INE, permitió homologar los estándares organizativos electorales en procesos locales y federales, mejorando con ello la calidad de la democracia en el país.

Este modelo de centralización electoral implicó la transformación de los Institutos Electorales Locales en Organismos Públicos Locales (OPLES), cambio que quitó influencia a los gobernadores estatales en el sentido de que ahora el INE sería el encargado de designar a los integrantes de las OPLES (Ayala y Triana, 2020). La organización de los comicios locales estaba tan viciada que los gobernadores prácticamente controlaban las instituciones electorales estatales (Torres-Ruiz, 2014), situación que atentaba contra la democracia subnacional. Esta clase de prácticas continuaban enraizadas en varios liderazgos políticos mexicanos por su incapacidad para abstraerse de los más de 70 años de un contexto socio-histórico y político teñido de nepotismo, corrupción, autoritarismo y represión impuestos por un gobierno de partido hegemónico.

En la primera mitad del siglo XX, los comicios mexicanos representaban un peligro latente para la ciudadanía debido a los violentos enfrentamientos por el control de las casillas para votar, ya que entonces la ley electoral planteaba que los primeros electores en llegar al lugar serían los encargados de dirigir las elecciones ahí, lo que llevaba a una importante cantidad de muertes (Corona, 2002). En la segunda mitad del siglo, periodo en que el escritor Vargas Llosa calificó al país como la “dictadura perfecta”, las elecciones se caracterizaron por el fraude. Primero, por su condición de ejercicios meramente simbólicos y después por las “fallas” del sistema. Empero, en ambos casos la competencia electoral era básicamente simulada.

Aunque en la literatura no hay consenso al respecto, aquí se coincide con el punto de vista de que los avances fundacionales en el país en materia de democracia política comenzaron en el ámbito federal a partir de las reformas electorales realizadas entre 1990 y 1996, donde a través de la fundación de un órgano independiente del gobierno para la organización de los comicios se pudieron sentar las bases para la realización de elecciones competitivas, lo que dio paso del dominio de un solo partido al pluripartidismo y de la manipulación electoral a la transparencia (Méndez y Loza, 2013). Desde las primeras elecciones organizadas por el IFE (1991), existió cierta desconfianza hacia el organismo, motivo por el cual en los años posteriores fue necesario llevar a cabo varias reformas enfocadas a la conformación de las mesas directivas de casillas y así dotar de mayor credibilidad a estos procesos (Woldenberg, 2010).

En concreto, en el periodo 1990-1996 se hicieron cuatro importantes reformas electorales: I) la creación del IFE (1990), que implicó el surgimiento de una institución imparcial para brindar certeza y legalidad a las elecciones; II) la reforma al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (1993), que daba al IFE la atribución de dar validez y constancia a las elecciones de diputados y senadores, además de establecer límites respecto a los gastos de campaña; III) la instauración de la figura de los Consejeros Ciudadanos (1994), con la cual los partidos políticos quedaban con solo un representante (con voz pero sin voto) en el Consejo General; y IV) la modificación al artículo 41 constitucional (1996), que aumentaba la independencia y autonomía del IFE respecto al Poder Ejecutivo y brindaba mayor peso en su integración al Poder Legislativo y la ciudadanía.

Si bien es cierto que el IFE ha estado involucrado en varias controversias desde su fundación, sobre todo por algunos conflictos postelectorales que le provocaron descalificaciones procedentes de diversas fuerzas políticas del país, también es verdad que su creación contribuyó a tener un México con mayor pluralidad, equidad y justicia electoral, así como partidos políticos más fuertes y competitivos (Torres-Ruiz, 2014). Prueba de ello son las elecciones intermedias de 1997 y las presidenciales del 2000, las cuales sin duda constituyeron un punto de quiebre para la democracia mexicana. Incluso hay evidencia de que en los años posteriores a la alternancia del 2000 se dio un notable incremento en la confianza política (Moreno, 2003; Temkin, Salazar y Ramírez, 2004), lo que indirectamente dotaba de legitimidad al trabajo realizado por el IFE.





La que quizás pudiera considerarse como la primera gran crisis del instituto, son los resultados electorales de 2006, en los que el candidato del Partido Acción Nacional (PAN), Felipe Calderón Hinojosa, fue elegido como presidente. Estas elecciones no solo han sido las más competidas de la historia (con una diferencia de solo medio punto porcentual entre el primer y segundo lugar), sino también las más cuestionadas debido a varias irregularidades durante el proceso y a que la jornada electoral estuvo llena de incidentes (Valles, 2016). De hecho, la inconformidad del entonces candidato del Partido de la Revolución Democrática (PRD), Andrés Manuel López Obrador (AMLO), fue tal que, después de varias protestas y bloqueos en la capital del país, algunos meses posteriores a su derrota electoral se autoproclamó “presidente legítimo” de México.

Cabe mencionar que en los años posteriores a esos comicios, los consejeros del IFE manifestaron cierta proximidad a diversos partidos políticos, situación que comenzó a restarle legitimidad. Sin embargo, el proceso electoral de 2012 fue menos complejo para el instituto gracias a una amplia ventaja del entonces candidato Enrique Peña Nieto sobre AMLO, quien era su más cercano perseguidor. Durante este sexenio se hicieron diversas modificaciones constitucionales, entre ellas la reforma estructural en materia electoral. En esencia, la reforma de 2014 buscaba desarrollar la democracia en las entidades federativas del país (Ayala y Triana, 2020).

Una de las mejoras es el fortalecimiento de las condiciones de equidad en la contienda electoral, pues la resolución de procedimientos sancionadores expeditos ya no recae en el INE sino en el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF). Tal delimitación hace posible que el INE pueda concentrarse en la organización de procesos electorales, dejando las cuestiones jurídicas al TEPJF, que entre sus facultades cuenta con la posibilidad de anular elecciones si: a) se excede el gasto de campaña autorizado en un cinco por ciento; b) se compra tiempo o cobertura informativa en radio y televisión; o c) se reciben o utilizan recursos ilícitos o públicos<sup>1</sup>. Finalmente, la reforma constitucional también establece obligaciones al INE en cuanto a la vigilancia de los

recursos otorgados a partidos políticos, siendo su atribución fiscalizarlos tanto a nivel federal como local, lo que sin duda suma transparencia.

En la actualidad, el Consejo General del INE lo conforman 11 ciudadanos elegidos por la Cámara de Diputados: diez Consejeros Electorales y un Consejero Presidente. Además, la institución tiene un Servicio Profesional Electoral Nacional (SPEN) para garantizar la imparcialidad y capacidad técnica de los funcionarios que se involucran en la organización de elecciones federales y locales. Otras funciones que puede realizar el INE es organizar elecciones de los dirigentes de partidos políticos (si estos lo solicitan), vigilar que los candidatos independientes puedan acceder a ciertos tiempos del Estado en los medios de comunicación tradicional (radio y televisión), verificar que se cumpla el 2% (mínimo requerido) de la lista nominal cuando se soliciten consultas populares y, en caso de llevarse a cabo, organizarlas y difundir sus resultados. Este aumento de atribuciones está en consonancia con la evolución global de los sistemas electorales, pues los organismos electorales ya son responsables de tareas tan diversas como la emisión de documentos de identificación del elector, el trazado de límites geográficos de los distritos o áreas electorales y la aplicación de mecanismos de democracia directa (García, 2016).

A pesar de todos los cambios derivados de la reforma constitucional y de que el desarrollo del INE apunta hacia una mejor democracia electoral en México, hay estudios que reportan que la reforma no ha tenido un impacto estadísticamente significativo en la calidad de la democracia a nivel subnacional, medida a través de las dimensiones de calidad de la ciudadanía, desempeño de la autoridad electoral y el sistema de partidos (Ayala y Triana, 2020). Además, en el plano local aún hay acciones que impactan en las tres dimensiones operativas de los procesos electorales: el financiamiento y gasto de campaña, las capacidades de fiscalización y acreditación de gastos electorales y el modelo de comunicación política; aspectos que al conjugarse provocan contiendas electorales desiguales (Alarcón, 2016). Por tanto, es evidente que el instituto tiene tareas pendientes en cuanto a la mejora de su desempeño como autoridad electoral.

<sup>1</sup>Cabe señalar que cualquiera de las violaciones tendría que acreditarse de forma objetiva, siendo estas determinantes cuando la diferencia entre los votos conseguidos por el primer y segundo lugar sea menor al cinco por ciento.

En ese sentido, uno de los principales desafíos actuales para el instituto son sus diferencias con AMLO, quien a lo largo de su trayectoria política y en reiteradas ocasiones ha cuestionado el actuar del organismo. Paradójicamente, es justo a partir de su victoria en las elecciones de 2018 cuando el INE parecía recuperar buena parte de su credibilidad. Sin embargo, las fricciones entre el líder del ejecutivo y el instituto han aumentado en últimas fechas por la próxima renovación del Consejo General y el nombramiento de cuatro consejeros electorales que entrarían en funciones este año, apenas unos meses antes de las elecciones intermedias de 2021. Con dicho contexto, y considerando que el actual presidente de la república goza de los más elevados niveles de popularidad en la historia, es pertinente investigar cómo se encuentra la confianza ciudadana en el INE, ya que eso permitiría tener una noción sobre la fortaleza o debilidad del instituto en cuanto a la opinión pública y ante posibles embates del gobierno u otros actores políticos afines.

Al hablar de confianza en el ámbito sociopolítico, se hace referencia a la esperanza ciudadana en que los individuos que los representan en el espacio público, y que por tanto tienen más poder, actuarán buscando el bien común (Valdez y Huerta, 2018). Dependiendo de si tal expectativa se pone en personas o instituciones se le denomina confianza social, en el primer caso, o confianza política, en el segundo (Montero, Zmerli y Newton, 2008; Palazuelos, 2012). La confianza política se refiere a las valoraciones ciudadanas sobre las instituciones centrales del sistema político (Denters, Gabriel y Torcal, 2007), y a la creencia de que estas actuarán siempre de manera justa, igualitaria y correcta, evitando aquellas acciones perjudiciales para el país (Montero et al., 2008). En otras palabras, qué tanto esperan los ciudadanos que las instituciones actúen en favor del bien común o con la idea de alcanzar el beneficio público.

La confianza ciudadana no se establece de un día para otro, sino que es una construcción (Woldenberg, 2010). Landau (2009) establece que la confianza es de índole relacional, y que esta supone una relación con el saber (solo se conoce una parte de la información puesto que se está en medio del saber y el ignorar); con la autoridad (a la que se reconoce y sobre la que se acepta cierta dependencia); con el futuro (lo que se espera que ocurra); y, con el pasado (lo que antes ha sucedido). Aunque, de igual manera, podría decirse que en

realidad se trata solo de tres aspectos: incertidumbre sobre lo que acontecerá (información incompleta), una relación de dependencia hacia cierta autoridad, y la evaluación de las experiencias previas. Como apunta Palazuelos (2012), este último aspecto de evaluación retrospectiva es la clave para entender la confianza política, al menos desde el enfoque del desempeño gubernamental, teoría que plantea que la eficacia de los gobiernos en diversos aspectos influye directamente sobre el nivel de confianza ciudadana en las instituciones políticas (Segovia, Haye, González, Manzi y Carvacho, 2008).

Las acciones gubernamentales en problemáticas sociales como la pobreza, el desempleo, la inseguridad o la corrupción, son esenciales para la generación de confianza debido a que “los ciudadanos tenderán a confiar más en las instituciones políticas cuando las perciban como capaces para llevar a cabo sus respectivas funciones” (Palazuelos, 2012, p. 87). En su defecto, dichas problemáticas estimulan la desconfianza y la pérdida de legitimidad de las autoridades políticas, haciendo crecer con ello el poder de los populismos o autoritarismos que atentan contra la estabilidad democrática (Inglehart y Norris, 2017).

Por otra parte, aunque las experiencias de la ciudadanía con las instituciones o autoridades que las representan no son un elemento constitutivo de la confianza, sí lo es la evaluación sobre su desempeño o desenvolvimiento. Es decir que la confianza institucional siempre está en función de la efectividad percibida en las acciones de la institución evaluada (Segovia et al., 2008). De ahí que se haya encontrado que los ciudadanos que confían más en sus instituciones residen en lugares en los que en general se percibe mayor calidad en los servicios públicos (Monsiváis, 2019). Esto no debería sorprender porque la percepción del desempeño gubernamental está claramente ligada a la capacidad de respuesta y resolución del sistema político para aspectos elementales como el mantenimiento del orden o la producción de riqueza (Moreno, 2003).

Con todo, la evaluación que la ciudadanía hace sobre las instituciones es influida por aspectos tan racionales como la estimación de los posibles riesgos, pérdidas o ganancias al confiar en ellas (evaluación costo-beneficio), o por otros más emocionales como la calidad de la interacción, es decir, si recibió un trato positivo o negativo. Con relación a ello, existe evidencia de que el



impacto de las experiencias ciudadanas negativas es mucho mayor al de las positivas cuando se evalúan servicios públicos (Kampen, Van de Walle y Bouckaert, 2006). Esto lleva a suponer que para subsanar la desconfianza política se requiere un esfuerzo mayúsculo de las instituciones para mejorar su desempeño, y que así la ciudadanía pueda valorarlas y confiar en ellas.

Desde hace décadas existe una amplia desconfianza hacia las instituciones de la democracia en América Latina. Entre 1996 y 2017, la confianza en los partidos políticos y congresos nunca llegó siquiera al 40% (Monsiváis, 2019). En el periodo 1995-2015, el rango de confianza hacia los primeros osciló entre 13% y 36%, y entre 21% y 40% hacia los segundos (Corporación Latinobarómetro, 2015). En cambio, en el mismo lapso de tiempo, las autoridades electorales han sido las instituciones de la democracia que gozan de mayor confianza en la región (García, 2016). En el caso mexicano, la Encuesta Mundial de Valores 2010-2014 señaló que las instituciones con mayor confianza eran las universidades, las organizaciones de mujeres, las medioambientales y la Iglesia, mientras que instituciones de la democracias como el gobierno o los partidos políticos se encontraban en los últimos lugares (Institute for Comparative Survey Research, 2014).

Las investigaciones centradas en analizar específicamente la confianza de la ciudadanía en la autoridad electoral del país son escasas. Se sabe, por ejemplo, a partir de datos de Consulta Mitofsky, que la confianza en el IFE/INE ha descendido gradualmente, pues al revisar las calificaciones otorgadas por la ciudadanía a la institución en las tres últimas elecciones presidenciales se hallaron puntajes de 6.9 en el 2006, 6.7 en el 2012, y 6.5 en el 2018; mientras que en las elecciones intermedias, el puntaje fue 7.2 en el 2009 y 6.1 en el 2015 (Juárez, 2019).

En un estudio realizado por el propio Instituto Nacional Electoral y el Colegio de México (2014), se encontró que el todavía IFE contaba con apenas el 34% de la confianza ciudadana. A este trabajo pueden añadirse algunas otras investigaciones que a su vez reportan una gran desconfianza hacia la institución electoral mexicana (Barrientos, 2010; García, 2016; Heras, 2011; Ortega y Somuano, 2014; Torrico, 2015), pero a pesar de las valiosas

contribuciones realizadas por ellas, estas poseen algunas limitaciones: a) casi todas se realizaron previo a la reforma constitucional de 2014; b) algunas utilizaron datos de las ediciones 2004, 2006, 2008, 2010, 2012 y 2014 del Barómetro de las Américas o de la extinta Encuesta Nacional sobre Cultura Política y Prácticas Ciudadanas (ENCUP) cuyas ediciones 2001, 2003, 2005, 2008 y 2012 refieren la percepción hacia el entonces IFE; c) unas analizaron la confianza hacia la institución pero a nivel local; y, d) otras centraron sus análisis en la confianza de los congresistas o parlamentarios en el organismo electoral, más que a estudiar la confianza de la ciudadanía.

Debido a la situación actual en el contexto político mexicano, descrito hace algunos párrafos, y las lagunas identificadas en la literatura al respecto, cabe preguntarse ¿cómo ha evolucionado la confianza en la autoridad electoral desde su transformación de IFE a INE, es decir, después de la reforma constitucional de 2014?, ¿los mexicanos confían en el INE en mayor o menor medida de lo que lo hacen en otras instituciones de la democracia?, ¿qué tanto confían los mexicanos en su autoridad electoral en comparación con los ciudadanos de otros países latinoamericanos? Con la finalidad de responder tales interrogantes, los objetivos de esta investigación fueron: I) analizar los niveles de confianza en el INE correspondientes al periodo de los dos últimos procesos electorales (2015-2018); II) contrastar los niveles de confianza depositada en el INE con los existentes hacia el gobierno, el congreso y los partidos políticos en tal periodo; y III) realizar un análisis comparado entre México y los demás países latinoamericanos en función de la confianza hacia estas cuatro instituciones entre el año 2015 y el 2018.

## Método

El presente trabajo es un estudio comparado y cuantitativo en que se recurrió específicamente a estadísticos descriptivos para los primeros dos objetivos, y a estadística multivariante para el tercero de ellos. Los análisis descriptivos se llevaron a cabo con el software *SPSS Statistics* (versión 22) y el programa Excel. El análisis multivariante se realizó a través del método *HJ-Biplot* y un *Análisis Clúster*, cuyas representaciones gráficas se elaboraron mediante el programa *MultBiplot*<sup>2</sup>.

<sup>2</sup>Software desarrollado por José Luis Vicente-Villardón, profesor-investigador en la Universidad de Salamanca.

El *HJ-Biplot* pertenece a la familia de los métodos Biplot, representaciones gráficas a baja dimensión de una matriz de datos  $X$  ( $i$  individuos y  $j$  variables). Es decir que los métodos Biplot sirven para interpretar los elementos de una matriz  $X_{ij}$  como productos internos de vectores utilizados para representar sus filas y sus columnas. El *HJ-Biplot* en concreto, consiste en una representación gráfica multivariante de las líneas de una matriz  $X_{j \times h}$  mediante los marcadores  $j_1, \dots, j_n$  para sus filas y  $h_1, \dots, h_p$  para sus columnas, elegidos de forma que ambos marcadores sean superpuestos en un mismo sistema de referencia con máxima calidad de representación y con idéntica bondad de ajuste tanto para las filas como para las columnas (Galindo, 1986).

Al interpretar un *HJ-Biplot* siempre debe considerarse lo siguiente. Los marcadores fila (individuos) se representan con puntos y los marcadores columna (variables) como vectores. La dirección de los vectores columna refleja la dirección en la que se incrementan los valores de la variable correspondiente, y las proyecciones de todos los puntos fila sobre un vector en particular reproducen aproximadamente la ordenación de los elementos o individuos respecto a dicha variable. La distancia entre los individuos (en este caso, países) indica disimilaridades entre ellos, y la proximidad, su grado de similitud con relación a las distintas variables. Respecto a estas, mientras más longitud tenga un vector mayor es la variabilidad de la variable. El grado de covariación entre variables se refleja en los ángulos formados entre los vectores: mientras más pequeños sean, mayor es la correlación; ángulos llanos muestran relaciones inversas o negativas entre ellas, y ángulos rectos indican independencia entre las mismas.

Los métodos Biplot pueden complementarse bien con otras técnicas de estadística multivariante como el Análisis Clúster, también llamado Análisis de Conglomerados. Con esta técnica se busca reducir la cantidad de información en pequeños grupos o clústeres, donde los miembros comparten características similares (Lin y Chen, 2006); es decir, formar grupos de individuos, objetos, lugares, variables, etc., en función de su similaridad. Las técnicas de agrupamiento pueden ser no jerárquicas o jerárquicas, y estas últimas a su vez ser divisivas o aglomerativas; además, los procedimientos de

aglomeración pueden realizarse por encadenamiento simple, completo, por método de Ward o por método del centroide. En este trabajo se implementó un análisis clúster jerárquico aglomerativo por método de Ward que consistió en agrupar los países en función de maximizar la homogeneidad intra clúster.

Los datos analizados se obtuvieron de las encuestas Latinobarómetro de los años 2015, 2016, 2017 y 2018, las cuales abarcan los dos últimos procesos electorales mexicanos: las elecciones intermedias de 2015 y las presidenciales de 2018. Cada una de las bases de datos se encuentra disponible sin costo en el sitio web de la organización<sup>3</sup>, en el apartado de “Banco de Datos”. Para llevar a cabo los análisis, fue necesario descargar los cuatro archivos de estas ediciones y elaborar uno nuevo en el que únicamente se incluyeran los reactivos de interés, es decir, aquellos correspondientes a la confianza en el gobierno, en el congreso, en los partidos políticos y en la institución electoral. Tales ítems eran de escala tipo Likert con cuatro opciones de respuesta: mucha confianza, algo de confianza, poca confianza y ninguna confianza. Como en las bases de datos originales el grado de confianza estaba graduado de menos a más (mucha = 1; algo = 2; poca = 3; ninguna = 4), se decidió transformar los valores de respuesta al orden inverso para hacer más clara la interpretación de resultados, de forma que los valores más altos indican mayor confianza institucional.

En general, la muestra de encuestados latinoamericanos en cada uno de los años que se analizaron fue de 20,250 ciudadanos en el 2015; 20,204 en el 2016; 20,201 en el 2017; y 20,204 en el 2018. En cuanto a los datos de encuestados mexicanos, la muestra analizada fue de 1,200 ciudadanos en cada año entre el 2015 y el 2018.

## Resultados

Respecto a los primeros dos objetivos del estudio, los datos apuntan a que la confianza de los mexicanos en el INE ha disminuido en los últimos años (Figura 1). Además, es la única de las instituciones analizadas que no tuvo un aumento de confianza el año posterior a las elecciones intermedias de 2015. Esta situación permite establecer que la institución electoral mexicana

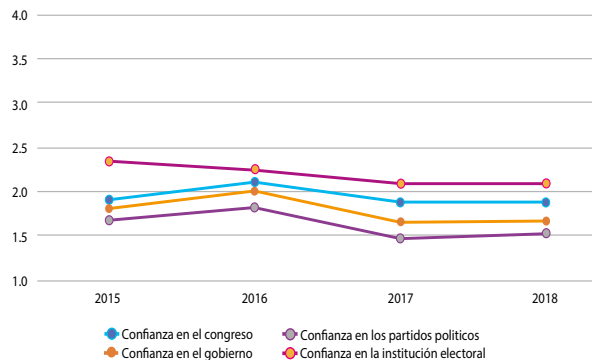
<sup>3</sup><http://www.latinobarometro.org/lat.jsp>





presentó una notable tendencia negativa respecto al nivel de confianza ciudadana entre los años 2015 y 2017, y que esta inercia se detuvo en el 2018.

**Figura 1.** Confianza hacia las instituciones de la democracia en México (2015-2018).



**Fuente:** Elaboración propia a partir de datos del Latinobarómetro 2015, 2016, 2017 y 2018.

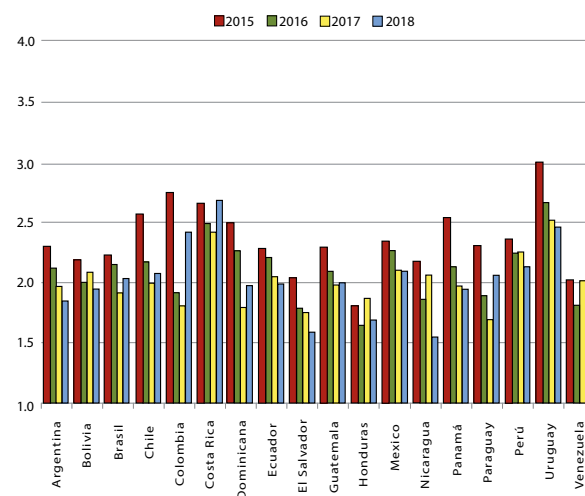
Sobre las otras instituciones de la democracia, puede decirse que la disminución de confianza no ha sido constante. Al no existir por lo menos dos claros decrementos consecutivos, sería inexacto hablar de una tendencia negativa en cuanto a los niveles de confianza institucional. Por ejemplo, la confianza en los partidos políticos aumentó de 2015 a 2016, disminuyó de 2016 a 2017, y de nuevo aumentó un poco en el 2018. Lo mismo ocurre con el gobierno y el congreso, aunque en el caso de estos ni siquiera se dio ese pequeño aumento de confianza el último año; si acaso mantuvieron los niveles de 2017. Lo que sí puede afirmarse, en cambio, es que la confianza de la ciudadanía hacia estas tres instituciones no ha alcanzado los niveles del 2016.

La figura anterior muestra que a pesar de que la confianza hacia el INE ha venido decreciendo, esta institución es, de las cuatro incluidas en el estudio, en la que más confían los mexicanos porque todos los años registró promedios más elevados que las otras. Mientras que el INE tuvo medias de confianza de entre 2 y 2,5 durante esos cuatro años, los promedios de las demás instituciones se encontraban entre 1,4 y 2,1. Dicho de otra forma, la confianza hacia la institución electoral ha estado ligeramente por encima de la “poca confianza”, y la depositada en el gobierno, el congreso y los

partidos políticos se ha encontrado incluso por debajo de esa categoría.

Comparando entre instituciones electorales latinoamericanas, se aprecia que durante el periodo 2015-2018, básicamente todos los países de la región padecieron una constante disminución en la confianza (Figura 2). Al igual que México, Argentina, Ecuador, El Salvador, Panamá, Perú y Uruguay, presentan tendencias negativas. Por su parte, en Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, República Dominicana, Guatemala y Paraguay, existió idéntico comportamiento hasta el 2018, año en que la inercia se rompió y la confianza en la autoridad electoral aumentó de nuevo. Finalmente, en Bolivia, Honduras, Nicaragua y Venezuela, la confianza se ha comportado de forma irregular.

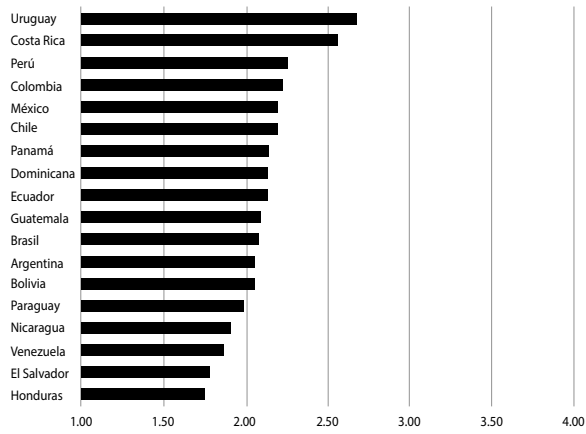
**Figura 2.** Confianza en las instituciones electorales latinoamericanas (2015-2018).



**Fuente:** Elaboración propia a partir de datos del Latinobarómetro 2015, 2016, 2017 y 2018.

En términos globales, los países con mayor confianza en la institución electoral en el periodo de estudio son Uruguay y Costa Rica. En tercer y cuarto lugar aparecen Perú y Colombia, respectivamente, y en el quinto están empatados México y Chile. Los países con menor confianza en la autoridad electoral son Honduras, El Salvador, Venezuela, Nicaragua y Paraguay, todos con una media de confianza inferior a 2 (Figura 3).

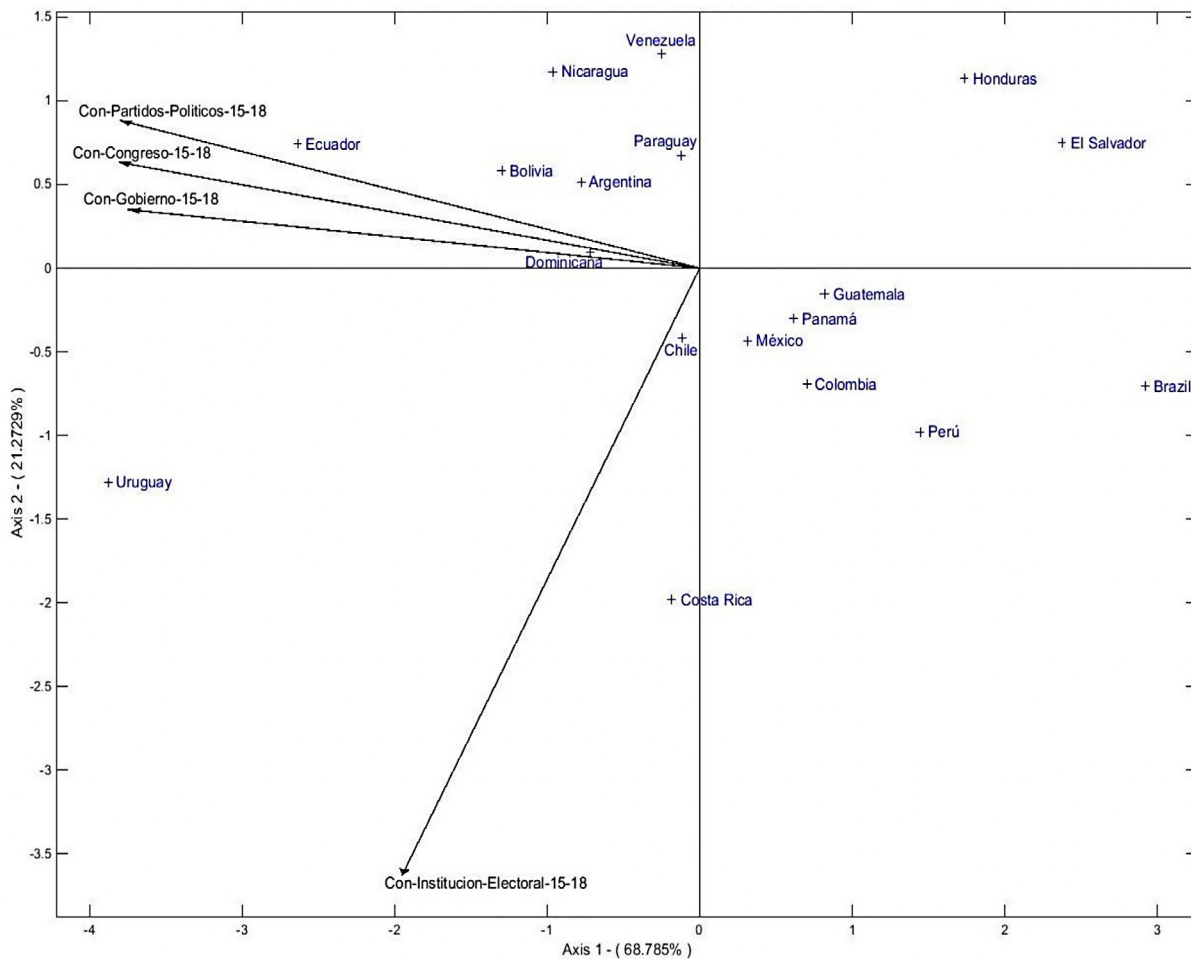
**Figura 3.** Promedio de la confianza en las instituciones electorales latinoamericanas (2015-2018).



**Fuente:** Elaboración propia a partir de datos del Latinobarómetro 2015, 2016, 2017 y 2018.

Al comparar los resultados de las cuatro instituciones de los 18 países en tal periodo de tiempo a través del método HJ-Biplot se encuentran cosas interesantes (Figura 4). Primero, hay que mencionar que los dos ejes principales del gráfico acumulan hasta 90% de la varianza, es decir, que estos explican tal porcentaje de variabilidad de los datos. El primer eje absorbe hasta el 68,7% de variabilidad, y por tanto, explica la mayor parte de la información. Esto implica que el primer eje es más importante que el segundo para discriminar entre individuos, es decir, que las diferencias más significativas entre los países están en el grado de confianza hacia los partidos políticos, congresos y gobiernos, es decir, en los representantes políticos, más que en la confianza depositada en las instituciones electorales.

**Figura 4.** HJ-Biplot con datos sobre la confianza hacia las instituciones de la democracia en América Latina (2015-2018).



**Fuente:** Elaboración propia a partir de datos del Latinobarómetro 2015, 2016, 2017 y 2018.

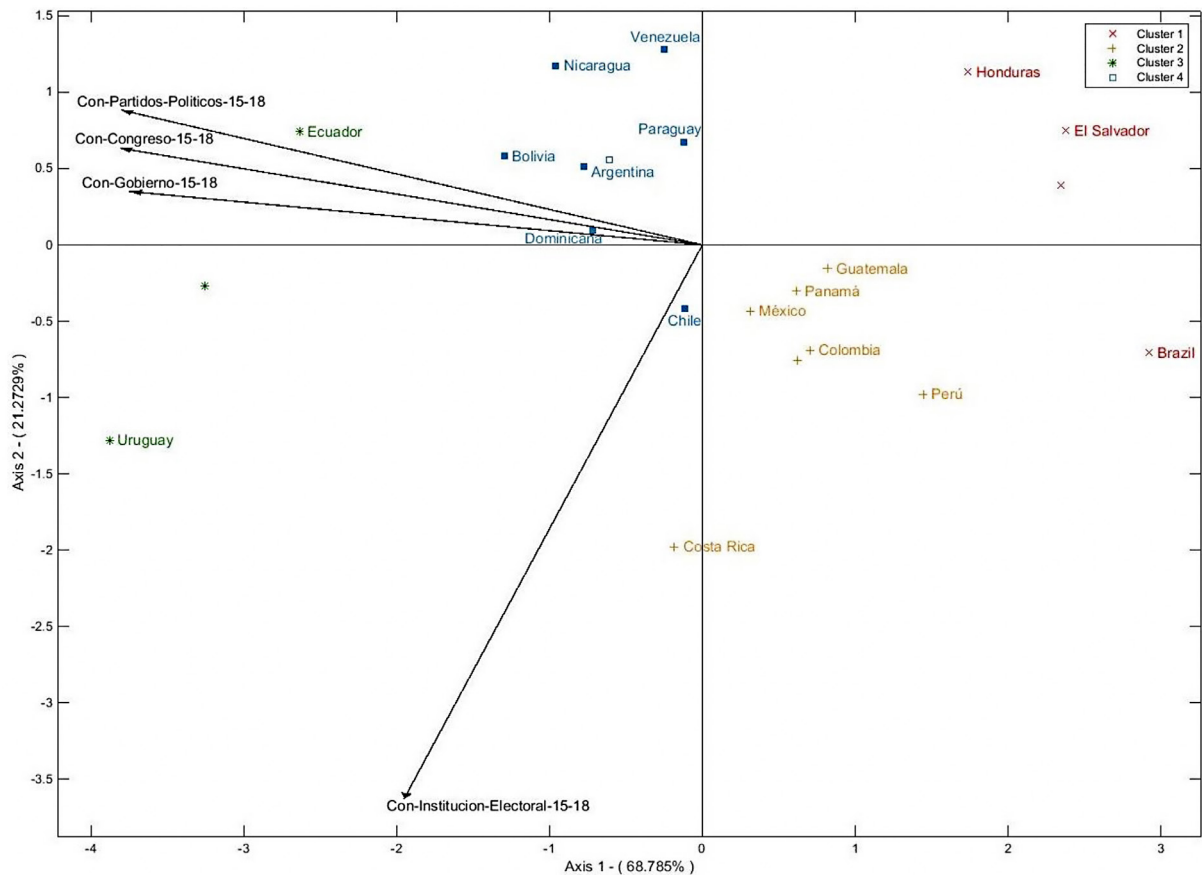


En cuanto a las variables examinadas, por un lado se aprecia un alto grado de correlación entre los niveles de confianza hacia los partidos políticos, los congresos y los gobiernos; y por el otro, que la confianza hacia las instituciones electorales parece ser independiente a la depositada en las otras instituciones de la democracia. Realizando un análisis sobre la posición de los países en función del primer eje, que constituye el componente principal en el HJ-Biplot, se aprecia que aquellos con mayor confianza en el gobierno, el congreso y los partidos políticos durante este cuatrienio en la región fueron los ciudadanos uruguayos y ecuatorianos. En contraste, quienes menos confiaban en tales

instituciones eran los ciudadanos brasileños, hondureños y salvadoreños. Respecto al segundo eje, se observa que Uruguay y Costa Rica fueron los países donde sus ciudadanos han confiado más en la institución electoral en este cuatrienio, mientras que Honduras, El Salvador y Venezuela, fueron aquellos en los que sus ciudadanos tenían menos confianza hacia la misma.

Al añadir el análisis de clúster jerárquico con método de Ward al HJ-Biplot, se obtiene una representación gráfica aún más ilustrativa, ya que en ella se aprecian cuatro agrupaciones de países creados en función de su similitud respecto a estas variables (Figura 5).

**Figura 5.** HJ-Biplot y Análisis de Clústeres (agrupamiento jerárquico con método de Ward) con datos sobre la confianza hacia las instituciones de la democracia en América Latina (2015-2018).



**Fuente:** Elaboración propia a partir de datos del Latinobarómetro 2015, 2016, 2017 y 2018.

El clúster 1, formado por Brasil, Honduras y El Salvador, sería el que presenta menor confianza política en general, es decir, los peores niveles de confianza en las cuatro instituciones. México estaría en el clúster 2, junto a Panamá, Guatemala, Colombia, Perú y Costa Rica, que podrían considerarse un conjunto de países con cierta confianza en la

institución electoral, pero muy poca hacia sus gobiernos, congresos y partidos políticos. Luego, el clúster 3 lo forman República Dominicana, Chile, Argentina, Paraguay, Bolivia, Nicaragua y Venezuela, países que presentaron cierta confianza hacia estas tres últimas instituciones (o al menos más que los países de los clústeres 1 y 2), pero

menos hacia la institución electoral. Por último, Uruguay y Ecuador serían el clúster 4, es decir, los países con mayor confianza política en la región en el periodo 2015-2018.

## Conclusiones

Los resultados de este trabajo señalan que aunque desde hace tiempo los mexicanos confían en el INE en mayor medida de lo que lo hacen en el gobierno, el congreso y los partidos políticos, esta confianza ha decrecido de manera gradual en los últimos años. Pareciera que ni la reforma constitucional de 2014, ni las alternancias de partidos en el poder derivadas de los dos últimos procesos electorales de 2015 y 2018, han tenido algún efecto en la confianza de los mexicanos hacia la autoridad electoral. Esta disminución de la confianza en el INE se vuelve aún más preocupante si al escenario se añaden las siguientes cuestiones.

Uno de los principales peligros para el instituto son sus diferencias con el presidente de la república. Las constantes críticas y señalamientos de AMLO, quien como ya se ha dicho goza de bastante popularidad entre los mexicanos, seguramente incidirán en la opinión pública, pudiendo convertirse en un factor perjudicial para la imagen del INE, y derivar en un mayor declive de la confianza ciudadana de cara al importante proceso político que representarán las elecciones intermedias de 2021, donde la confianza hacia el organismo sin duda será un aspecto elemental para el fortalecimiento o debilitamiento de la democracia en el país.

Los datos analizados brindan información sobre la percepción ciudadana existente en los últimos cuatro años previos a la alternancia en el poder. Si bien es cierto que entre 2015 y 2018 la confianza hacia el INE era mayor que la depositada en otras instituciones de la democracia, eso ocurría cuando el gobierno era priista y el líder del ejecutivo era Peña Nieto, quien dejó el cargo como el presidente con la aprobación más baja en los últimos cinco sexenios. La situación puede cambiar cuando la ciudadanía tenga que posicionarse entre apoyar al popular y carismático presidente actual, o a la frecuentemente cuestionada y más distante autoridad electoral.

Además, aunque podría plantearse (y con razón) que en un régimen democrático la opinión pública no debe determinar las decisiones del

Estado, y que por mucho que aquella influya, estas en realidad dependen de las leyes e instituciones que lo respaldan, es indudable que la situación no luce favorable para el INE, pues del análisis no puede omitirse el hecho de que los cuatro nuevos consejeros de la autoridad electoral mexicana serán nombrados por un congreso conformado en su mayoría por diputados de MORENA (Movimiento de Regeneración Nacional), partido político del que proviene el presidente.

Por otro lado, desde el punto de vista comparado puede concluirse que a pesar de lo acontecido en el contexto político mexicano, durante el cuatrienio analizado el INE es una de las instituciones electorales con mayor confianza ciudadana en América Latina, estando solo por debajo de los organismos equivalentes en Uruguay, Costa Rica, Perú y Colombia. El enfoque comparativo dejó ver que entre 2015 y 2018, México formó parte de un conjunto de países (al que también pertenecían Perú, Panamá, Guatemala, Colombia y Costa Rica) con poca confianza política.

Lo más interesante de este grupo es que, aunque tres de los países tuvieron elecciones presidenciales en 2018 (México, Costa Rica y Colombia), no se aprecia ningún patrón en sus contextos políticos ni en sus comportamientos electorales con relación a la confianza. Mientras que en México la confianza hacia la institución electoral disminuyó un poco, en Colombia y Costa Rica se registró un incremento. Esto evidencia que la alternancia en el poder no siempre se traduce en mayor confianza institucional, pues a pesar de que tanto en Colombia como en México se presentó la primera, la segunda solo aumentó en Colombia. De igual modo, aunque en Costa Rica no se dio una alternancia en el poder y en México sí la hubo, solamente en Costa Rica incrementó la confianza hacia la institución electoral.

Honduras, El Salvador y Brasil fueron los países de la región con los niveles más bajos de confianza durante este periodo, y no solo respecto a la institución electoral sino también en cuanto a la confianza política en general. En los dos últimos, las elecciones presidenciales de 2019 y 2018, respectivamente, implicaron alternancias en el poder; no así en el primero. Estos tres países tienen en común el contar con una sola institución electoral, que realiza funciones tanto administrativas como jurisdiccionales. Sin embargo, no puede pensarse que esto sea la causa





de tan bajos niveles de confianza, ya que por ejemplo Uruguay, que junto a Ecuador representan los dos países latinoamericanos con mayor confianza política en el periodo estudiado, también cuenta con solo un organismo para atender las dos cuestiones (García, 2016). Ambos países, por cierto, tuvieron continuidad en sus gobiernos, el primero por sus resultados electorales de 2015, y el segundo por los registrados en 2017.

Otra conclusión importante del estudio es que confirma algo ya identificado en investigaciones previas, y es el hecho de que, por lo menos en el contexto latinoamericano, la confianza hacia la institución electoral es un fenómeno distinto al de la confianza depositada en otras instituciones de la democracia (Pérez-Verduzco, 2018). Este hallazgo indica la necesidad de que la confianza en las instituciones electorales sea analizada con una perspectiva particular, es decir, sin que esta constituya solamente una variable más dentro del estudio de la confianza política. Al parecer, a las autoridades electorales se les concibe como un actor diferenciado de los partidos políticos, los congresos y los gobiernos, lo cual es bastante sano para los regímenes democráticos. Además, tal percepción está en sintonía con el modelo de organización electoral predominante en la región que es el independiente (García, 2016).

De ahí se desprende la importancia de que los ciudadanos latinoamericanos puedan seguir depositando su confianza en la institución electoral, ya que gran parte de la legitimidad y eficacia de la democracia, al menos en su dimensión electoral, depende de la existencia y el adecuado funcionamiento de este organismo. Como bien señala Woldenberg (2010), construir la confianza suficiente para que todos los actores involucrados en una democracia se comprometan a resolver divergencias mediante la vía electoral, requiere de autoridades electorales imparciales, contiendas equitativas, vías institucionales para dirimir conflictos y que los votos se reflejen de la mejor manera posible en escaños.

Finalmente, una de las limitaciones del presente trabajo es que solamente se enfocó en comparar países latinoamericanos. Por ello, sería interesante que futuras investigaciones contrastaran los niveles de confianza hacia las instituciones electorales en países de diversas regiones del mundo, de tal forma que pudiera indagarse sobre los efectos de variables culturales

en este fenómeno. Además, es pertinente saber si se mantiene el hecho de que América Latina es la región con la menor satisfacción con la democracia en el mundo (Corporación Latinobarómetro, 2015). Otra limitación es que el análisis sobre la confianza hacia la autoridad electoral mexicana se ha realizado en un bloque temporal que incluía un único sexenio, es decir, durante un lapso en el que gobernaba el mismo partido (PRI), motivo por el cual valdría la pena que una línea de investigación futura se dirigiera a contrastar los niveles de confianza en la institución electoral aquí analizados con los existentes en el sexenio de Andrés Manuel López Obrador (MORENA).

## Referencias

- Alarcón, V. (2016). Reformas político-electorales 2012-2014 y régimen de gobierno. México: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
- Ayala, J. J., y Triana, J. L. (2020). Reforma electoral de 2014 y calidad de la democracia subnacional en México. *Revista Mexicana de Estudios Electorales*, 4(23), 47-73.
- Barrientos, F. (2010). Confianza en las elecciones y el rol de los Organismos Electorales en América Latina. *Revista de Derecho Electoral* (10), 1-31.
- Corona, A. (2002). Crisis política de 1938 y nuevo rumbo de la Revolución. *Contribuciones desde Coatepec*, (3), 88-102.
- Corporación Latinobarómetro. (2015). La confianza en América Latina 1995-2015. Santiago: Corporación Latinobarómetro.
- Denters, B., Gabriel, O., y Torcal, M. (2007). Political confidence in representative democracy. Socio-cultural vs. political explanations. En J. W. Van Deth, J. R. Montero, y A. Westholm (Eds.), *Citizenship and involvement in European Democracies: a comparative analysis* (pp. 66-87). Londres: Routledge.
- Galindo, M. P. (1986). Una alternativa de representación simultánea: HJ-Biplot. *Questiio*, 10(1), 13-23.
- García, C. (2016). La confianza en las instituciones electorales en las democracias contemporáneas. México en perspectiva comparada. *Pluralidad y Consenso*, 6(27), 32-65.
- Heras, L. L. (2011). Confianza en las instituciones electorales en México: El IFE bajo la mirada ciudadana. *Debates*, 5(1), 9-23. DOI: <https://doi.org/10.22456/1982-5269.20374>
- Inglehart, R., & Norris, P. (2017). Trump and the Populist Authoritarian Parties: The Silent Revolution in Reverse. *Perspectives on Politics*, 15(2), 443-454. DOI: <https://doi.org/10.1017/S1537592717000111>

- Institute for Comparative Survey Research. (2014). World Values Survey. Recuperado el 4 de marzo de 2020, de <https://www.worldvaluessurvey.org/WVSONline.jsp>
- Instituto Nacional Electoral y El Colegio de México. (2014). Informe País sobre la calidad de la ciudadanía en México. Resumen ejecutivo. México, DF: Instituto Nacional Electoral.
- Juárez, I. L. M. (2019). Confianza Institucional en el Instituto Nacional Electoral: un análisis sistémico en el marco de las elecciones federales de 2018 en México [Tesis de maestría]. Instituto de Ciencias de Gobierno y Desarrollo Estratégico. Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, Puebla, México.
- Kampen, J., Van de Walle, S., y Bouckaert, G. (2006). Assessing the Relation Between Satisfaction with Public Service Delivery and Trust in Government: The Impact of the Predisposition of Citizens Toward Government on Evaluations of Its Performance. *Public Performance and Management Review*, 29(4), 387-404. DOI: <https://doi.org/10.1080/15309576.2006.11051881>
- Landau, M. (2009). La conflictiva relación entre participación institucionalizada y confianza: El caso de buenos aires. *Perfiles Latinoamericanos*, 17(34), 111-124.
- Lin, G., y Chen, L. (2006). Identification of homogeneous regions for regional frequency analysis using the selforganizing map. *Journal of Hydrology*, 324(1-4), 1-9. DOI: <https://doi.org/https://doi.org/10.1016/j.jhydrol.2005.09.009>
- Méndez, I., y Loza, N. (2013). Instituciones electorales, opinión pública y poderes políticos locales en México. En *Revisión* (Vol. 171). Ciudad de México: FLACSO MÉXICO.
- Monsiváis, A. (2019). La calidad percibida de los servicios públicos locales y la confianza institucional en México. *Región y Sociedad*, 31, e1206. DOI: <https://doi.org/10.22198/rys2019/31/1206>
- Montero, J. R., Zmerli, S., y Newton, K. (2008). Social trust, political confidence, and satisfaction with democracy. *Reis: Revista española de investigaciones sociológicas*, (122), 11-54. DOI: <https://doi.org/10.2307/40184879>
- Moreno, A. (2003). *El votante mexicano*. México D.F.: Fondo de Cultura Económica.
- Ortega, R. Y., y Somuano, M. F. (2014). Estudio sobre la confianza en el Instituto Federal Electoral. Ciudad de México: Instituto Nacional Electoral.
- Palazuelos, I. (2012). La desconfianza en los partidos políticos y la percepción ciudadana de desempeño gubernamental: México ante América Latina. *Revista Mexicana de Análisis Político y Administración Pública*, 1(1), 79-107.
- Pérez-Verduzco, G. (2018). Confianza política en Latinoamérica. Un análisis a través del HJ-Biplot. 56° Congreso Internacional de Americanistas (pp. 483-497). Salamanca: Universidad de Salamanca.
- Segovia, C., Haye, A., González, R., Manzi, J., y Carvacho, H. (2008). Confianza en instituciones políticas en Chile: un modelo de los componentes centrales de juicios de confianza. *Revista de ciencia política* (Santiago), 28(2), 39-60. DOI: <https://doi.org/10.4067/S0718-090X2008000200002>
- Temkin, B., Salazar, R., y Ramírez, G. (2004). Explorando la dinámica del "Abstencionismo ilustrado": ¿un caso de demasiada o poca cultura democrática? México, D.F.: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO).
- Torres-Ruiz, R. (2014). México y su nueva reforma político electoral. *Revista mexicana de estudios electorales*, 14, 119-159.
- Torrice, M. A. (2015). Gobernanza electoral y confianza ciudadana en el Estado de México. *Espiral. Estudios sobre Estado y Sociedad*, 22(62), 101-138. <https://doi.org/10.32870/espiral.v22i62.249>
- Valdez, A., & Huerta, D. A. (2018). El financiamiento de los partidos políticos y la confianza ciudadana en México. *Intersticios sociales* (15), 309-331.
- Valles, R. M. (2016). Elecciones presidenciales 2006 en México. La perspectiva de la prensa escrita. *Revista Mexicana de Opinión Pública*, 20, 31-51. <https://doi.org/10.1016/j.rmop.2015.12.003>
- Woldenberg, J. (2010). La ciudadanización del IFE. En *Instituto Federal Electoral. 20 años* (pp. 156-177). México: Instituto Federal Electoral.



---

**COPETÓN**

*Zonotrichia capensis.*

Especie muy popular en zonas y pueblos altos

# Paraguay: el arraigo político y económico de la derecha

## Paraguay: the political and economic right-wing permanence

**Sarah Patricia Cerna Villagra** 

Centro de Estudios Sociológicos de El Colegio de México  
[scerna@colmex.mx](mailto:scerna@colmex.mx)

**Rodrigo Manuel Ibarrola** 

Universidad Nacional de Asunción  
[rodrigoibarrola@gmail.com](mailto:rodrigoibarrola@gmail.com)

### Resumen

*El objetivo de este trabajo es presentar las continuidades del sistema político paraguayo bajo tres dimensiones: electoral, políticas de gobierno e ideología. A partir de los resultados electorales de las elecciones de abril de 2018, la conformación del gobierno electo y del poder legislativo, así como las políticas públicas implementadas en los dos primeros años de gobierno de Mario Abdo Benítez, las cuales muestran el arraigo de la derecha conservadora en el sistema político que se ha dado bajo el coloradismo durante la democracia paraguaya. Este continuismo bajo el gobierno de Mario Abdo se expresa principalmente en su política económica y en temas de derechos humanos, junto con ciertos rasgos autoritarios que han caracterizado al estilo de gobernar del actual presidente paraguayo, en especial en temas como la seguridad, la equidad de género y su alineación ideológica con sus pares de derecha del Conosur.*

**Palabras clave:** elecciones; derecha; conservadurismo; política económica.

### Abstract

*The objective of this paper is showing the continuities of the Paraguayan political system under three dimensions: electoral, government policies and ideology. Based on the electoral results of April 2018 elections, the conformation of the elected government and the legislative, as well as the public policies implemented in the first two years of Mario Abdo Benítez's government. This work shows the right-wing and conservative continuity of the political system that it's occurs under coloradismo during the Paraguayan democracy. This continuity under the Mario Abdo Benítez's government is mainly expressed in his economy policy an in human rights issues, along with certain of authoritarian features that have characterized the current Paraguayan president's style of governing, especially in issues such as security, gender equality and its ideological alignment with its right-wing peers of Conosur.*

**Keywords:** elections; right-wing; conservative; political economy.

**Artículo:** Recibido el 7 de abril de 2020 y aprobado el 30 de junio de 2020

### Cómo citar este artículo:

Cerna Villagra, S. & Ibarrola R. (2020). Paraguay: el arraigo político y económico de la derecha. *Reflexión política* 22(45), pp. 116-131. doi: <https://doi.org/10.29375/01240781.3920>





## Introducción

Paraguay es uno de los países menos abordados por la literatura en Ciencias Sociales de América Latina; no obstante, hace unos años se han realizado esfuerzos desde la ciencia política para sistematizar los resultados electorales y comprender el sistema político de este país en los 30 años que lleva instaurada la democracia. Entre esos trabajos resaltan los estudios de Abente, 2012; Alcántara y Tagina, 2013; Solís y Cerna, 2013; 2016; Cerna y Solís, 2012, 2017; 2018; Duarte, 2012, 2013; Došek, Pérez y Duarte, 2016; Alcántara, Tagina y Buquet, 2018.

A pesar de los vaivenes políticos, tras tres décadas de la transición y consolidación la democracia en Paraguay, las elecciones se han convertido más en la constante que en la excepción, como lo afirman Solís y Cerna (2020), por ello la democracia electoral paraguaya se considera estable en lo que se refiere a la regularidad con la que se han celebrado seis elecciones generales desde 1993. No obstante, a pesar de la formalidad electoral que se repite cada cinco años desde entonces, Paraguay es catalogado como uno de los países con mayor inestabilidad política en la región a causa de los repetidos acontecimientos disruptivos de su vida política, caracterizada por asesinatos políticos (1999), intentos de golpes de Estado (1996), protestas sociales (2006, 2017), escándalos de corrupción (2002), salidas anticipadas de los presidentes (1999) o juicios políticos (2012) (Pérez-Liñán, 2009 y 2014; Pérez-Liñán y Polga-Hecimovich, 2017; Uharte, 2012; Abente, 2012; Cerna y Solís, 2012, 2017, 2018 y 2020).

En esta línea de análisis, las elecciones de 2018 no fueron la excepción. El clima político se caldeó debido a diversos motivos que serán explicados a continuación y los resultados electorales confirmaron la alineación de las fuerzas políticas hacia la derecha y el conservadurismo en términos ideológicos. En el marco amplio de elecciones que ha vivido América Latina entre 2017 y 2019, las elecciones generales paraguayas de abril de 2018 se incluyen en un contexto que algunos han denominado “de giro a la derecha” (Londoño, Bonnefoy y Politi, 2017; Quintana, 2018; Lissardy, 2017, 2018; Núñez, 2018). Sin embargo, este trabajo se adscribe a lo que Cerna y Solís (2020) plantean como un viraje al conservadurismo de derecha con características de integrista religioso, ya que el gobierno de Mario Abdo ha expresado su afinidad a los valores de la Iglesia Católica en un contexto en el que otros partidos de la región de base religiosa, principalmente evangélicos o pentecostales, de manera discreta, han incursionado en el campo electoral a través de algunos de sus ministros de culto y la estructura social de sus feligresías en crecimiento, las cuales financian, vía sus diezmos, las actividades políticas de estas iglesias.

Para analizar las elecciones de 2018, en este trabajo se prefiere hablar más de una profundización del conservadurismo de corte integrista a partir del gobierno de Mario Abdo (Cerna y Solís, 2020) que de un giro a la derecha (porque previamente no hubo un giro a la izquierda como lo sostienen Cerna y Solís (2017). Como se verá a lo largo del trabajo, Abdo Benítez ha venido a dar continuidad al conservadurismo político que caracteriza a la Asociación Nacional Republicana (ANR) y que con el gobierno de Cartes se profundizó, principalmente en materia fiscal y en temas de derechos humanos. Ejemplos de lo anterior han sido: la política de mantener baja la presión tributaria, la postura conservadora en temas de seguridad, igualdad de género y derechos sexuales, y la alineación ideológica con sus pares de derecha de la región.

Para comprender cómo el sistema político paraguayo presenta continuidad en cuanto al conservadurismo que caracteriza a la ANR en la democracia paraguaya, en la primera parte del trabajo se presentan los antecedentes de las elecciones generales que de alguna manera influyeron en las elecciones de 2018. En la segunda parte se muestran los resultados electorales en el poder ejecutivo y legislativo. Finalmente, en el tercer apartado, se presentan las principales decisiones en materia económica y las posturas políticas del gobierno en términos ideológicos.

### **1. Los antecedentes que caldearon las elecciones de 2018: los intentos reeleccionistas, la quema del Congreso paraguayo y el cisma colorado**

En marzo de 2017 el Congreso Nacional de Paraguay ardió en medio de un clima de crispación política entre defensores y detractores de los intentos reeleccionistas del presidente Horacio Cartes y del senador Fernando Lugo, quien secundaba la moción. El clima político paraguayo “ardió en llamas” y una expresión

de ello fue la quema de las oficinas del Senado por parte de manifestantes disconformes con los intentos de un bloque de senadores de cambiar de manera exprés el reglamento interno de la Cámara para eliminar atribuciones del presidente de este cuerpo legislativo y, al mismo tiempo, realizar cambios en la Constitución Nacional sin convocar a una Asamblea Constituyente y, de esta manera, modificar el artículo 229 que prohíbe la reelección presidencial (Cerna, 2017).

La figura de la reelección presidencial en este país, desde la transición a la democracia y la creación e implementación de la Carta Magna de 1992, ha sido un tema controversial y complejo tanto para los actores políticos como para la ciudadanía paraguaya en general, especialmente por el pasado reciente del país, que se ha caracterizado por gobiernos autoritarios, en especial por el régimen de Alfredo Stroessner (1954-1989). Mientras que Nicanor Duarte Frutos tuvo intentos de modificar la Constitución Nacional en 2007, por su parte, Fernando Lugo y Horacio Cartes hicieron su parte en 2017 y, con ello, insertaron el tema de la reelección en la agenda pública. Esto generó opiniones en contra y a favor de la modificación de ese artículo constitucional.

Irónicamente, en 2007, fueron las movilizaciones en contra de los intentos reeleccionistas de Duarte Frutos las que abrieron la coyuntura política favorable a la figura outsider del obispo Fernando Lugo, diez años después, este mismo tema de la mano de Lugo y Cartes generó una brecha importante tanto al interior del Partido Colorado como en el Partido Liberal Radical Auténtico (PLRA), y provocó una fuerte crispación social que acabó con el incendio de las oficinas del Congreso Nacional. A la quema del Congreso, le sobrevino una fuerte represión policial que dejó como saldo decenas de heridos, así como una veintena de imputados y la muerte de un joven militante del PLRA, cuyo asesinato se dio al interior del directorio de este partido en la capital del país (ABC Color, 2018).

En esta crisis política, tanto Mario Abdo Benítez (ANR) como Efraín Alegre (PLRA) manifestaron en su momento estar en contra de la reforma planteada por el presidente Cartes con un discurso que criticaba el atropello de las instituciones democráticas por la facción de senadores que intentaron cambiar de manera exprés el reglamento interno de la Cámara, pero, al mismo tiempo, alentaron a la ciudadanía a salir a las

calles a defender la democracia, mientras azuzaron a sus seguidores a los incidentes que terminaron en el incendio de las oficinas parlamentarias (Cerna, 2017).

### **1.1. El cisma colorado: la división interna de la Asociación Nacional Republicana (ANR) entre los Colorados Añeteté y Honor Colorado**

En las elecciones internas de la ANR de cara a los comicios generales de abril de 2018, se disputaron dos liderazgos, muy diferentes entre sí, que abrieron una brecha difícil de zanjarse entre dos facciones al interior de la organización, aún después de la victoria electoral de este partido en las elecciones generales. Por un lado, estuvo el movimiento Honor Colorado, facción política del expresidente Horacio Cartes, que presentó como precandidato presidencial a Santiago Peña, un joven tecnócrata que estuvo al frente del Ministerio de Hacienda durante dos años (2015-2017). Peña representaba la figura tecnocrática de los ministros que acompañaron la gestión de Cartes, aunque de pasado liberal tuvo que renunciar al PLRA para afiliarse a la ANR en plena convención partidaria para no quedarse sin el ministerio que dirigía (Última Hora, 2017). Meses después fue elegido por Cartes como el representante del movimiento Honor Colorado en las elecciones internas. Del otro lado, estaba la facción política de Colorado Añeteté a través de la cual contendió el hijo del exsecretario privado de Alfredo Stroessner: Mario Abdo Benítez, quien resultó victorioso en las contiendas internas de la ANR.

Respecto a los temas más importantes de la campaña interna de la ANR, Peña fue la cara “más progresista”, dentro de lo que cabe, tras pronunciar públicamente que no estaba a favor de una reforma constitucional porque la sociedad paraguaya “no está madura para poder debatir a profundidad todos los puntos que se pueden plantear en una reforma”, aunque señalaba estar de acuerdo con la reelección vía enmienda constitucional por ser la forma “más democrática” para que la ciudadanía incida en dicha decisión. En cuanto a la agenda más polémica que se refería a los derechos civiles, este precandidato colorado señalaba que aún no tenía definida su postura en torno al aborto, pero que estaba “abierto al debate”. Respecto al matrimonio igualitario, el político cartista consideraba que las personas “deberían tener la posibilidad de decidir con quién unirse de manera civil” (Telefuturo, 2017, mayo 10).



Una postura diametralmente opuesta asumió la campaña de Mario Abdo Benitez, quien afirmaba estar de acuerdo con una reforma constitucional, además de prometer que, en caso de ganar, llamaría a una asamblea constituyente en el primer año de mandato. En cuanto al debate de la reelección manifestó estar a favor, vía reforma constitucional, pero no en el periodo inmediato al del presidente que la implemente. En el ámbito económico, sostenía estar a favor de los bonos soberanos, pero de manera moderada y con una implementación discreta. Finalmente, sobre el debate en torno a los derechos civiles y reproductivos, Mario Abdo afirmaba enfáticamente no estar de acuerdo con la legalización de la interrupción del embarazo y además declaraba que: “como persona católica, apostólica, romana que respeta lo que dice la Biblia, no podía estar a favor del matrimonio igualitario” (Telefuturo, 2017, mayo 10).

Con este clima álgido, las elecciones de abril de 2018 fueron reñidas y se tizaron de acusaciones de fraude electoral por parte de los partidos de oposición. Dichas acusaciones posteriormente fueron desechadas por el Tribunal Superior de Justicia Electoral.

## 2. Los resultados de las elecciones de abril de 2018: las elecciones presidenciales y legislativas

### 2.1. Las elecciones presidenciales de 2018 en perspectiva comparada

Tras las caldeadas elecciones generales de abril de 2018, el panorama político paraguayo ha mostrado su reacomodo de fuerzas tanto en el poder ejecutivo como en el legislativo. Como se ha señalado anteriormente y como se puede observar en la tabla 1, en el caso paraguayo difícilmente se puede hablar de “un giro a la izquierda” como el fenómeno que se dio en otros países de la región entre 1998 y 2016, porque como se puede observar, las preferencias electorales para presidentes durante la transición y consolidación democrática entre 1993 y 2018, mayoritariamente han estado puestas en las opciones políticas con orientaciones ideológicas de derecha<sup>1</sup>.

Salvo las elecciones de 2013, en las que contendieron dos partidos alineados a la izquierda del espectro ideológico en solitario, en las otras elecciones, de

**Tabla 1.** Porcentaje de votos de cada para la elección de presidente entre 1993-2018.

Ideología <sup>2</sup>	Partido	1993	1998	2003	2008	2013	2018
Derecha	ANR	39,3 %	53,8 %	37,1 %	30,7 %	45,8 %	46,4 %
Derecha	PLRA	32,1 %	42,6%	24 %			
n/d	APC <sup>3</sup>				40,9 %		
n/d	GANAR <sup>4</sup>						42,7 %
Derecha	APA <sup>5</sup>					36,9 %	
Derecha	UNACE		13,5%	22 %	0,8 %		
Derecha	PPQ		21,3%	2,4 %	1,1 %		
Derecha	PVP						3,2 %
Centroderecha	PEN	23,1 %					
Izquierda	Avanza País					5,9 %	
Izquierda	Frente Guazú					3,3 %	
% Participación		69,0 %	80,5 %	64,3 %	65,6 %	68,6 %	61,2 %

**Fuente:** Elaboración propia con base en datos del INE y el SIL.

<sup>1</sup>Para otras líneas de análisis sobre las ideologías de los partidos políticos en Paraguay se pueden consultar las obras de autores como Lacchi (2008) y Lacchi y Schaffer (2018), López (2013; 2018), Tamayo Belda (2019), Pérez Talía (2019).

<sup>2</sup>Para la ideología de los partidos se ha utilizado la pregunta “Cuándo se habla de política se utilizan normalmente las expresiones de izquierda y derecha, en una escala donde el 1 es la extrema izquierda y el 10 la derecha, ¿en qué casilla ubicaría usted a...?” realizada a diputados nacionales en el marco del Proyecto de Elites Latinoamericanas de la Universidad de Salamanca en Alcántara Sáez (Dir.).

<sup>3</sup>Alianza Patriótica para el Cambio (APC) coalición para las elecciones generales del 2008 entre el Partido Liberal Radical Auténtico (de derecha) y varios partidos de izquierda como Tekojajá y Partido Febrerista. Se considera como no determinada (n/d) la ideología de la APC en tanto que se trató más bien de una Alianza Anti-hegemónica contra la ANR entre partidos con ideologías opuestas.

<sup>4</sup>Al igual que en las elecciones de 2008, la Alianza GANAR se conformó entre el PLRA (de derecha) y el Frente Guazú (coalición de partidos de izquierda) para derrotar a la ANR con lo cual no se puede observar claramente la ideología de esta alianza porque el propio discurso del candidato Efraín Alegre del PLRA ha sido muy confuso en temas relacionados con el género.

<sup>5</sup>Alianza Paraguay Alegre coalición entre el PLRA y el Partido UNACE para las elecciones de 2013.

2008 y 2018, los institutos políticos de izquierda hicieron alianza con un partido de derecha como lo es el PLRA y, por ende, las coaliciones resultantes son de difícil clasificación ideológica.

Con relación a los resultados electorales en el ámbito legislativo, la tabla 2 muestra el número de bancas obtenidas por cada partido político en las elecciones para diputados y diputadas nacionales. Esta tabla refleja, de alguna manera, el panorama que se da en las elecciones presidenciales en cuanto a la preferencia ideológica del electorado paraguayo. Como se podrá observar, nuevamente la distribución de las preferencias electorales para las autoridades de la cámara baja apunta hacia la derecha del espectro ideológico, principalmente. Salvo en el periodo de la legislatura 2008-2013, en el que varios partidos

de izquierda obtuvieron un escaño en esta cámara legislativa. No obstante, hay partidos minoritarios de izquierda que han tenido representación en la Cámara Baja en periodos distintos, tales como el Partido Febrerista, que tuvo dos bancas en 1993, el Partido País Solidario, en los periodos de 1998-2003 y 2003-2008 en los cuales también obtuvo dos escaños, y los partidos Avanza País y Frente Guasú con dos y una banca, respectivamente, para el periodo 2013-2018.

## 2.2. Las elecciones del Poder Legislativo del 2018 en perspectiva comparada

Por su parte, en la Cámara de Senadores las preferencias electorales han sido más diversas, ideológicamente hablando, en las sucesivas elecciones

**Tabla 2.** Composición de la Cámara de Diputados 1993-2018.

Ideología <sup>6</sup>	Partido	1993	1998	2003	2008	2013	2018
Derecha	Asociación Nacional Republicana (ANR)	38	45	37	30	44	42
Derecha	Partido Liberal Radical Auténtico (PLRA)	33	26	21	27	27	30
Centro-derecha	Partido Encuentro Nacional (PEN)	7	7			2	2
Izquierda	Partido Revolucionario Febrerista (PRF)	2					
Derecha	Unión Nacional de Ciudadanos Éticos (UNACE)			10	15	2	
Derecha	Partido Patria Querida (PPQ)			10	3	1	3
Izquierda	Partido País Solidario		2	2			
Izquierda	Movimiento Popular Tekojoja (MPT)				1		
Izquierda	Partido Democrático Progresista (PDP)				1		
n/d	Alianza Patriótica para el Cambio (APC)				2		
Derecha	Alianza Departamental Boquerón (ADB)				1		
Izquierda	Avanza País (AP)					2	
Centro-derecha	Alianza Pasión Chaqueña (APCh)					1	
Izquierda	Frente Guasú (FG)					1	
Derecha	Hagamos						2
Derecha	Cruzada Nacional						1
	<b>Total</b>	<b>80</b>	<b>80</b>	<b>80</b>	<b>80</b>	<b>80</b>	<b>80</b>

**Fuente:** elaboración propia a partir del TSJE Elecciones Generales (2018) y Cerna y Solís (2018, 2020).

<sup>6</sup>Para la ideología de los partidos se ha utilizado la pregunta: "cuando se habla de política se utilizan normalmente las expresiones de izquierda y derecha, en una escala donde el 1 es la extrema izquierda y el 10 la derecha, ¿en qué casilla ubicaría usted a...?" realizada a diputados nacionales en el marco del Proyecto de Elites Latinoamericanas de la Universidad de Salamanca en Alcántara Sáez (Dir.). Mientras que para los partidos "Hagamos", "Cruzada Nacional", "Alianza Departamental Boquerón" y "Alianza Pasión Chaqueña" se han utilizado como indicador de su ideología las temáticas y contenidos de sus propuestas legislativas en cuanto a las agendas que caracterizan a la izquierda y la derecha según Bobbio (1998) y Ramírez (2010).





democráticas entre 1993 y 2018, tal y como se puede observar en la tabla 3.

La tabla 3 permite observar que los partidos alineados a la izquierda del espectro ideológico han tenido un mejor desempeño en las legislaturas 2008-

sin éxito, distanciarse de las demás gestiones pero, dicho cambio, no se concretó por pugnas al interior de la APC y por la salida abrupta, vía juicio político, de Lugo en junio de 2012.

**Tabla 3.** Composición de la Cámara de Senadores 1993-2018.

Ideología <sup>7</sup>	Partido	1993	1998	2003	2008	2013	2018
Derecha	Asociación Nacional Republicana (ANR)	20	24	16	15	20	17
Derecha	Partido Liberal Radical Auténtico (PLRA)	17	13	12	14	13	13
Centro-derecha	Partido Encuentro Nacional (PEN)	7	7	1		1	
Izquierda	Partido Revolucionario Febrerista (PRF)	1					
Derecha	Partido Blanco (PB)		1				
Derecha	Unión Nacional de Ciudadanos Éticos (UNACE)			7	9	2	1
Derecha	Partido Patria Querida (PPQ)			7	4		3
Izquierda	Partido País Solidario (PPS)			2	1		
Izquierda	Movimiento Popular Tekojoja (MPT)				1		
Izquierda	Partido Democrático Progresista (PDP)				1	3	2
Izquierda	Avanza País (AP)					1	
Izquierda	Frente Guasú (FG)					5	6
Derecha	Hagamos						2
Derecha	Cruzada Nacional						1
	<b>Total</b>	<b>45</b>	<b>45</b>	<b>45</b>	<b>45</b>	<b>45</b>	<b>45</b>

**Fuente:** elaboración propia a partir del TSJE Elecciones Generales (2018) y Cerna y Solís (2018, 2020).

2013, 2013-2018 y 2018-2023 en la Cámara Alta, lo cual se debe a la magnitud de la circunscripción ya que, en la elección para senadores, el país se constituye en una sola demarcación nacional en la que se reparten las 45 bancas y ello favorece la fragmentación y, en consecuencia, que partidos más pequeños tengan mayores posibilidades de alcanzar escaños.

En líneas generales, se puede señalar que las elecciones de 2018 en Paraguay han representado un afianzamiento del conservadurismo de derecha que ya existía en el país tras los sucesivos gobiernos del Partido Colorado, salvo el periodo 2008-2012, en el que la Alianza Patriótica para el Cambio (APC), de la mano de Fernando Lugo y el PLRA, intentaron,

### **3. Tras la victoria: un breve análisis del gobierno de Mario Abdo en materia económica, fiscal y la inversión social**

#### **3.1. Política económica**

El gobierno de Mario Abdo asumió el mando en medio de una desaceleración económica. Si bien el año 2018 terminaría con crecimiento de 3,7 % en el Producto Interno Bruto (PIB), la desaceleración comenzó a partir del tercer trimestre cuando la tasa de crecimiento del PIB bajó de 6,6 % a 1,4 %. Varios hechos convergieron para que se diera esta situación. Primero, la moneda nacional, el guaraní, se apreció con respecto al peso argentino

<sup>7</sup>Para la ideología de los partidos se utilizaron los mismos criterios señalados en la nota anterior.

y al real brasileño, lo que se reflejó en un descenso del turismo de comercio en las zonas fronterizas y las reexportaciones. Segundo, la sequía de la cuenca del río Paraná afectó la generación de energía en las usinas de Itaipú y Yacyretá. Tercero, la cantidad de lluvias en días laborales a partir de agosto afectó negativamente el ritmo de la construcción. Y cuarto, la transición en el cambio de mando también retrasó el crecimiento de las obras públicas.

En 2019 continuó esta recesión durante el primer semestre, ya que los sectores agrícolas, manufacturero, de electricidad y de agua registraron caídas, siendo la de este último sector la más severa

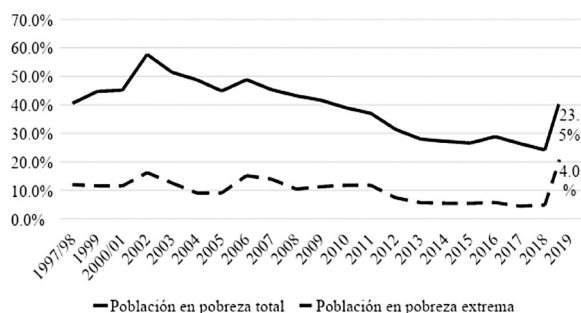
**Tabla 4.** Variación interanual trimestral del PIB por sectores, porcentaje

Sectores	2018 (trimestres)				2019 (trimestres)			
	I	II	III	IV	I	II	III	IV
Agricultura	7,1	7,3	-1,2	-9,2	-14,6	-13,2	4,3	17,5
Ganadería, forestal, pesca y minería	-6,6	1,4	2,2	-4,4	-5,4	-6,1	3,1	9,2
Industria	3,8	8,1	-1	-1	-2,2	-5,6	0,4	3,4
Electricidad y agua	8,6	0,6	-3,6	1	-11,9	-12	-4,6	-15,2
Construcción	-3,3	13,4	-5,1	-2,3	-2,4	-11,2	7,2	11,3
Servicios	6,5	6,6	4,2	3,1	2,3	2,3	4,2	4,1
Impuestos a los productos	6	6,4	0,5	0,5	-2,4	-4,8	-0,3	0,7
PIB total	5,1	6,7	1,2	0,5	-2,7	-3,3	2,6	3,5

**Fuente:** elaboración propia con datos de BCP (2020a).

A pesar de este decrecimiento económico, la pobreza disminuyó —aunque de manera limitada— de 24,2 % en 2018 a 23,5 % en el 2019. La mayor parte de la disminución se explica por el programa de transferencias condicionadas “Tekoporá”.

**Figura 1.** Incidencia de pobreza total y extrema por año.



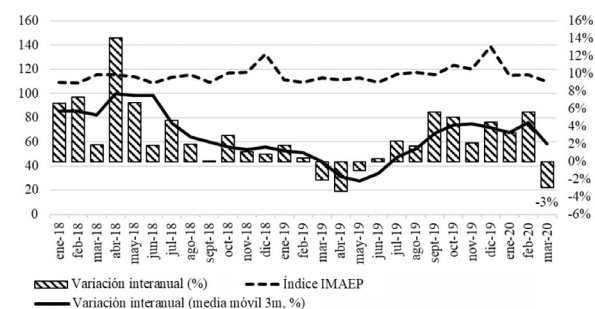
**Fuente:** elaboración propia con datos de la Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos (DGEEC) (2020).

Al inicio del 2020, Paraguay enfrentó la peor epidemia de dengue en los últimos años (MSPBS, 2020a). No obstante, la dinámica económica

(-11,2 %). En contrapartida, los sectores de servicios y de construcción - arrastrados por el empuje de las obras públicas - terminaron un año positivo. Sin embargo, para ello, el gobierno tuvo que hacer uso de la cláusula de excepción<sup>8</sup> y así sobrepasar el límite del déficit fiscal impuesto por la Ley de Responsabilidad Fiscal (LRF) de -1,5 % sobre el PIB, para ubicarse, finalmente, en -2,5 % por primera vez desde su entrada en vigor. Estos movimientos ambivalentes en diversos sectores arrojaron como resultado un crecimiento final del PIB del 0,0 % para el 2019, como se puede observar en la tabla 4.

continúo la recuperación que había iniciado a mediados del 2019. La actividad, medida por el Índice de Actividad Económica del Paraguay (IMAEP) registró crecimientos subsecuentes de 4,5 % y 6,3 % para los meses de enero y febrero. Sin embargo, el advenimiento de la COVID-19 llevó al Gobierno a tomar medidas de aislamiento que cortaron esa racha de recuperación, registrándose, en marzo, una caída de 1,1 %, en general, y de 3,0 % si se excluyen el sector agropecuario y las binacionales. Esta diferencia radica en que el sector más afectado

**Figura 2.** Índice de Actividad Económica del Paraguay sin agricultura ni binacionales.



**Fuente:** elaboración propia con datos de BCP (2020b).

<sup>8</sup>El artículo 11 de la Ley N° 5098 de Responsabilidad Fiscal estipula que “en casos de emergencia nacional, crisis internacional que pueda afectar seriamente la economía nacional o una caída de la actividad económica interna, a solicitud del Poder Ejecutivo, el Congreso de la Nación podrá suspender por el año fiscal correspondiente la aplicación de los numerales 1) y 2) del Artículo 7° y el Artículo 9° de la presente Ley. En ningún caso, el déficit podrá exceder el 3% (tres por ciento) del Producto Interno Bruto (PIB)”



por las medidas fue el de servicios, en tanto que los anteriormente mencionados soportaron de mejor manera el shock.

En ese contexto —y a pesar de las acciones económicas tomadas para mitigar el impacto— todos los sectores de la economía (salvo los de telecomunicaciones y del gobierno) tales como las manufacturas relacionadas a productos de primera necesidad, producción de alimentos e insumos hospitalarios y el sector público de la construcción se vieron afectados por las medidas sanitarias. En conjunto, el Banco Central del Paraguay (2020) estima que todos los sectores afectados representarían 52 % del PIB. Para el primer semestre del 2020 se espera una contracción de la economía provocada por la disminución de la demanda externa y la demanda interna, como resultado de las medidas de confinamiento para frenar la expansión de la pandemia. Se estima que el paquete de medidas impulsadas por la Ley de Emergencia Sanitaria acerque el déficit fiscal a 4 % del PIB y que la inflación (disminuida por la caída de la demanda) recupere su punto medio alrededor de 4 % recién en el 2021.

Se prevé un aumento del desempleo y del subempleo acompañado de una caída de los ingresos laborales significativa, principalmente de los empleados informales que conforman 65 % de la población ocupada. Aunque la Organización Internacional del Trabajo, estimó que los trabajadores informales del continente americano sufrirían una disminución de 80 % de sus ingresos (OIT, 2020), mientras que la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) (2020) estima que la pobreza extrema aumentará en un rango de 0,1 % (escenario bajo) a 0,7 % (escenario alto) y la pobreza total en un intervalo de 0,4 % a 0,7 %, las proyecciones de crecimiento del PIB para el 2020 oscilan entre -1 % y -2,5 %. (BCP, 2020a).

### **3.2. La política de endeudamiento**

En línea con su predecesor, Mario Abdo ha valorado el endeudamiento como herramienta para cubrir el gran déficit del país en infraestructura (Ministerio de Hacienda, 2017). La administración de pasivos en el mediano plazo fue plasmada en un plan denominado “Lineamientos Estratégicos de Mediano

Plazo para la Gestión de la Deuda Pública 2017-2021”, elaborado por el Ministerio de Hacienda en el año 2017. En ese sentido, el gobierno de Mario Abdo ha continuado con las emisiones de deuda. De esta forma, la deuda pública total creció de 19,7% en 2018 a 26,4% en 2020, tomando en cuenta la última emisión de 1000 millones de dólares para afrontar la pandemia de la COVID-19. Molinier (2015) ha criticado duramente esta política desde su inicio, fundándose en el hecho de que los proyectos de inversión a ser financiados con deuda no son definidos con claridad, que el ritmo de su ejecución ha sido más lento que la de los préstamos de organismos multilaterales y que genera una lógica de reproducción del costo de financiamiento. En efecto, los hechos muestran que la emisión de bonos soberanos ha pasado a formar parte permanente de las partidas presupuestarias. En término similares, Serafini (2020) ha señalado que el endeudamiento no es una necesidad dado que la baja presión tributaria es indicador de espacio fiscal aprovechable.

Aunque la posición deudora del país no es comprometida, los indicadores no han resultado de acuerdo con lo previsto en el plan, ya que no se previó la contracción del 2019, ni la siguiente por efecto de la pandemia de la COVID-19. Así como tampoco se previó un déficit superior a -1,5 % por dos años consecutivos. Esto necesariamente llevará a los responsables a revisar las políticas del manejo de pasivo para afrontar el calendario del Servicio de la Deuda. Entre las estrategias se encuentran la de mejorar la calidad del gasto público y, más recientemente, la reforma administrativa del Estado (Ministerio de Hacienda, 2019).

### **3.3. La modernización del sistema fiscal y otras iniciativas tributarias**

Según la Organización Mundial de la Salud (2019), Paraguay posee la cajetilla de 20 unidades de cigarrillos más barata del mundo (medido sobre la marca más vendida) y, además, la tasa impositiva más baja para el tabaco en Sudamérica y una de las más bajas del mundo. Actualmente Paraguay es acusado de ser la mayor fuente de cigarrillos ilegales que ingresan a Argentina y Brasil (Iglesias et al., 2018). Mientras que Bardach et. al. (2018) sostiene que 3354 personas mueren al año en Paraguay por

<sup>9</sup>USD 1 = PYG 6600

consecuencia del tabaquismo y el costo médico directo anual asciende a USD 237.684.000<sup>9</sup>, la recaudación impositiva por venta de cigarrillos apenas llega a cubrir 20 % de ese gasto.

En ese contexto, en este periodo se han planteado iniciativas parlamentarias para elevar el precio del tabaco a través del incremento del Impuesto Selectivo al Consumo (ISC) y determinar su trazabilidad para mitigar el contrabando, las cuales fueron propuestas por los senadores de los partidos opositores de Patria Querida, Partido Democrático Progresista (PDP), Frente Guasu (FG), sectores de la Asociación Nacional Republicana (ANR) y el Partido Liberal Radical Auténtico (PLRA). Pero el éxito fue exiguo porque solo lograron aumentar el ISC de 20 % a 22 % (La Nación, 2018), mientras que el proyecto para determinar la trazabilidad fue rechazado. De esta manera, el expresidente y empresario tabacalero, Horacio Cartes, logró bloquear un aumento mayor al ISC y la iniciativa que pretendía combatir el tráfico ilegal, gracias al respaldo de la facción parlamentaria — tanto en la Cámara de Diputados como en la de Senadores— que responde a su movimiento Honor Colorado aunado a la lealtad de sus aliados del PLRA, principalmente.

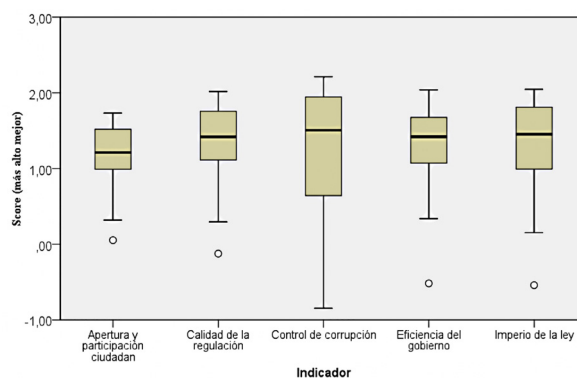
En septiembre de 2019, fue aprobada la “Ley de modernización y simplificación del sistema tributario nacional”. En general, se trató de una simplificación de la estructura impositiva en la búsqueda de aumentar los ingresos sin elevar las tasas. En ese sentido, se agruparon las rentas comercial, industrial y agropecuaria en una sola figura: Impuesto a la Renta Empresarial (IRE) y el Impuesto a la Renta a los No Residentes (INR). Dada las presiones para aumentar el aporte del sector agroexportador, debido a su escasa contribución al Fisco (Cabral, 2019), también se establecieron limitaciones a las devoluciones del Impuesto al Valor Agregado (IVA), que en 2018 representaron siete veces su aporte al fisco (Última Hora, 2019), y se introdujo la figura de los precios de transferencia.

Aunque es citada como una reforma, la ley se encuadra estrictamente en lo que marca su denominación y evita en lo posible aumentos de tasas impositivas. Dada su naturaleza meramente reordenadora<sup>10</sup>, se espera que su impacto en los ingresos tributarios redunde en un incremento de 0,7

% del PIB a finales del 2023. De esta forma, la presión tributaria apenas pasaría de 9,8 % a 10,5 % sobre el PIB (Ministerio de Hacienda, 2019a). Esto resulta exiguo para impulsar una significativa expansión, no solo de la inversión física, sino también en los sectores de salud y educación, cuyas inversiones, a pesar de haber aumentado notablemente, apenas alcanzan poco más de la mitad del promedio latinoamericano (Banco Mundial, 2018).

La presión tributaria es la más baja de Sudamérica (OECD et al., 2020) que, lejos de ser vista como una falencia, es destacada por las autoridades como una fortaleza en la atracción de inversiones. Sin embargo, la realidad no condice con ese relato porque el país sigue siendo poco atractivo para las inversiones extranjeras, el flujo de inversiones ha sido volátil y nunca pudo superar su nivel récord de 2011. Aunque ha aumentado el saldo de inversión extranjera directa en 72 % desde entonces (BCP, 2018), el país sigue siendo uno de los cinco con menor proporción de stock de inversión extranjera acumulada con relación al PIB (UNCTAD, 2019). La ineficacia de la burocracia gubernamental, el bajo control de la corrupción y la inseguridad jurídica, siguen siendo fuertes inhibidores para la inversión (gráfico 3) a pesar de la relativa estabilidad política, macroeconómica y financiera (FMI, 2019). Como resultado, el país ocupa el puesto 125 de 190 —una posición encima de Argentina— en el Ranking de Facilidad para Hacer Negocios del Banco Mundial (2020).

**Figura 3.** Indicadores de gobernanza: Paraguay versus países de la OECD.



**Fuente:** elaboración propia a partir de los datos obtenidos del *Worldwide Governance Indicators (WGI)* del Banco Mundial<sup>11</sup>

<sup>10</sup>El Ministerio de Hacienda (2019a) ha enfatizado que la ley consiste básicamente en la modernización y simplificación del sistema tributario, sin crear nuevos impuestos ni aumentar tasas, apuntando a dar facilidad a los contribuyentes para cumplir con sus obligaciones tributarias, al tiempo que se corrigen los incentivos distorsionados en los impuestos directos.

<sup>11</sup>Paraguay representa el límite inferior (-0,84) en el indicador “control de corrupción”. En el resto, se halla representado por los valores atípicos.





El acuerdo político del 2003 que permitió una reforma impositiva, a través de la Ley 2421 de Reordenamiento Administrativo y Adecuación Fiscal, posibilitó el aumento de la presión tributaria a base de reducciones impositivas como incentivo para la formalización, sin embargo, se ha estancado desde del 2012. Diversos estudios señalan al sistema tributario paraguayo como regresivo basados en hechos tales como que la matriz impositiva está sustentada en 80 % por los impuestos indirectos (Ministerio de Hacienda, 2019a). También, se destaca que el impuesto a la renta personal representa apenas 2 %, que no recauda ni es progresivo, y presenta una tasa efectiva<sup>12</sup> dispersa debido a sus deficiencias de diseño que permite filtraciones por las excesivas deducciones. Así, mientras el promedio de recaudación de este impuesto en la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OECD) y en América Latina se ubican en torno a 8,2 % y 1,7 % del PIB respectivamente, Paraguay apenas recauda 0,1% del PIB en tal tributo. Por otra parte, si bien los gastos tributarios presentan cierta progresividad en su distribución con relación a los ingresos (representa 2,27 % del ingreso del quintil más pobre contra 0,88 % del quintil más rico), en términos nominales, los dos quintiles más altos acaparan 68,3 % (CIAT, 2015).

Respecto al esquema tributario en general, Borda y Caballero (2016) señalan que, paradójicamente, el ingreso posfiscal terminaba elevando el Índice de Gini con respecto al ingreso de mercado<sup>13</sup>. Otro estudio (Giménez et al., 2017) señala que Paraguay posee un sistema tributario con un efecto marginal en la redistribución y, por ende, con un ínfimo impacto (0.009 %) en la reducción en el Índice de Gini. En el mejor de los casos, la fiscalidad paraguaya es neutra. De igual manera, al ser la progresividad un objetivo no se puede dar por satisfactoria la política implementada.

Contra este hecho, se han propuesto medidas como: revisar las tasas del impuesto a la renta personal, impuesto a la venta de productos agropecuarios en estado natural<sup>14</sup>, equiparar la tasa del IVA, aumentar el impuesto selectivo al consumo de productos nocivos y lujosos, así como también

el impuesto inmobiliario (Borda y Caballero, 2018). Estos objetivos no son nada fáciles de alcanzar teniendo en cuenta el grado de captura empresarial que ostentan los actores del sector empresarial en órganos colegiados del Estado, donde ocupan puestos en 35 consejos y comités en sectores relacionados al desarrollo agropecuario, económico, tecnológico, comunicacional e industrial (Serafini, 2017).

A pesar de todo, el debate sobre una reforma que aumente la presión tributaria continúa (Última Hora, 2020) aunque los sectores empresariales se oponen a tal iniciativa (La Nación, 2020). Otros actores, en cambio, proponen financiar la inversión estatal a través de una emisión de deuda de Itaipú, ya que a partir del 2023 la entidad binacional habrá saldado sus compromisos (ABC Digital, 2020a). A mediano plazo, y al ritmo del endeudamiento, es probable que la colisión entre bloques ideológicos se torne inevitable.

### 3.4. La inversión social en Paraguay

Por su parte, la inversión social se ha duplicado, si tomamos en cuenta los niveles del 2012, y ha experimentado una desaceleración en su crecimiento a partir del 2016. No obstante, mostró un aumento en el 2019, lo que refleja el esfuerzo presupuestario por paliar el impacto de la desaceleración económica de ese año.

**Tabla 5.** Inversión social.<sup>15</sup> En guaraníes.

Año	Monto ejecutado	Variación interanual
2012	17.122.037.200.000	22,5 %
2013	19.112.058.300.000	11,6 %
2014	21.022.882.400.000	10,0 %
2015	23.717.715.000.000	12,8 %
2016	25.777.802.700.000	8,7 %
2017	27.461.224.200.000	6,5 %
2018	29.473.734.500.000	7,3 %
2019	32.937.347.900.000	11,8 %

**Fuente:** Elaboración propia con datos obtenidos del Portal de Datos Abiertos del Ministerio de Hacienda. Consultado el 20 de mayo de 2020.

<sup>12</sup>La tasa impositiva es del 8 % para ingresos anuales de hasta G. 244.000.000 y del 10 % para ingresos superiores.

<sup>13</sup>El ingreso de mercado derivado del trabajo, el capital y las transferencias de ingresos, o situación antes de impuestos, arroja un coeficiente de Gini de 0,500. El ingreso neto de mercado, es decir el ingreso de mercado menos impuestos directos, resultaba en un índice de 0,499. El ingreso disponible (ingreso neto de mercado menos transferencias directas), mejoraba el índice a 0,495. Finalmente, el ingreso post-fiscal (ingreso disponible menos los impuestos indirectos de IVA y selectivos al consumo, más los subsidios indirectos, como tarifa social de ANDE, etc.), eleva el Gini a 0,502.

<sup>14</sup>La renta agropecuaria representó en promedio apenas el 0,8% de la recaudación en el periodo 2010-2013. A partir de la modificación que entró a regir en el 2014, se elevó a un promedio de 2,6% hasta el 2019. Sin embargo, la presión tributaria casi no varió.

<sup>15</sup>Incluye gastos en salud, promoción y acción social, seguridad social, educación, ciencia y tecnología, relaciones laborales, vivienda y servicios urbanos y otros servicios sociales.

Ante la emergencia generada por la COVID-19, el Congreso Nacional trató nuevamente la propuesta de elevar los impuestos al tabaco, impulsada por los partidos del Frente Guasu y el Partido Demócrata Progresista. Las iniciativas incluían, además la imposición de derechos de exportación de granos en 5 %, un arancel adicional por cada cajetilla de cigarrillos vendida y un impuesto extraordinario a los patrimonios, esta última sugerencia apoyada en las posiciones del Fondo Monetario Internacional (2020) y la revista económica Financial Times (2020). La propuesta fue derrotada por 24 a 14 en la Cámara de Senadores. Sus detractores arguyeron pérdida de competitividad de los sectores, el desincentivo a la inversión (Última Hora, 2018) y el contexto de pandemia. La vía del endeudamiento, de momento, es la elegida.

#### **4. ¿Por qué el gobierno de Mario Abdo Benítez profundiza el conservadurismo característico de la ANR?**

##### ***4.1. La defensa en actos públicos del gobierno autoritario de Alfredo Stroessner en Paraguay (1954- 1989) y “su legado al país”***

Mario Abdo hizo campaña con una identidad política, una tradición, unos valores y una manera de hacer política en Paraguay. Desde el lanzamiento de su campaña como precandidato de la ANR, optó por utilizar el homónimo de su padre para la chapa presidencial. Decidió adoptar la carga simbólica que representaba el “cuatrinomio de oro” durante el régimen stronista. Mario Abdo siempre se ha sentido orgulloso de su identidad colorada militante, que heredó de su padre, a pesar del legado que dejó la dictadura stronista al país: el rezago social, las profundas desigualdades económicas, una educación deficiente e importantes violaciones a los derechos humanos. Basta con leer las 400 páginas del Informe de Verdad y Justicia para tener noción de que un régimen como el stronista trajo más daños que beneficios a este país (Cerna, 2020).

Otro hecho importante es el silencio del gobierno actual sobre la fecha conmemorativa de los 30 años de caída de la dictadura el 2 de febrero de 2019. Ese día, y rompiendo la costumbre de cada 2 de febrero desde 1990 hasta 2018, ninguna autoridad realizó algún acto conmemorativo de las

víctimas del régimen o de los soldados que dieron su vida en el golpe de estado que derrocó a Stroessner.

##### ***4.2. La promoción de la militarización de la juventud paraguaya como mecanismo de combate a la violencia e inseguridad del país***

Entre las políticas de gobierno más polémicas de Mario Abdo se encuentra la reactivación del servicio militar obligatorio como medida de prevención de la delincuencia e inseguridad del país, una ley que se encontraba sin vigencia desde finales de la década de 1990 como resultado de la concientización de movimientos sociales y organizaciones de la sociedad en la objeción de conciencia. En un acto proselitista, Mario Abdo había defendido públicamente las “bondades” del servicio militar obligatorio para los jóvenes bajo el supuesto de que las madres solteras “tienen hijos que no pueden contener” (Última Hora, 2018a) y con la militarización de la juventud se evitaría que estos jóvenes caigan en redes de delincuencia organizada o de menor escala. Porque, según datos de Abdo, “el 80 % de los jóvenes delincuentes proviene de familias disgregadas” (Última Hora, 2018a).

##### ***4.3. Una férrea oposición a la “ideología de género” extranjerizante que enmascara una clara política anti-derechos para las mujeres y grupos LGTBI+ en Paraguay***

Durante toda su campaña electoral Mario Abdo buscó distanciarse del discurso progresista y de izquierda del candidato a vicepresidente Rubín, de la Alianza GANAR, reafirmando su defensa de la vida desde la concepción, la figura de la “familia tradicional” y la religión católica. Antes y durante su campaña, Mario Abdo hizo la promesa de vetar cualquier proyecto legislativo sobre matrimonio igualitario, muestra de ello, fue el discurso que sostuvo en el congreso nacional antes de presentar su renuncia como senador para dedicarse a la campaña donde señaló: “Estoy en defensa de la familia absolutamente; vamos a vetar todo proyecto de ley que trate de destruir el núcleo que sustenta la sociedad, que es la familia” (Última Hora, 2018b). Por su parte, el candidato presidencial de la Alianza GANAR, Efraín Alegre, en su cuenta de cuenta de Twitter manifestaba que aunque él cría en el matrimonio entre el hombre y la mujer, eso no significaba que desconozca la realidad y que, en ese



sentido, él se comprometía a “crear una solución para encontrar una figura jurídica que proteja el patrimonio de las parejas” (Última Hora, 2018b).

Precisamente, el 28 de junio, día en el que se festeja internacionalmente el orgullo gay y la comunidad LGBTI conmemora a las víctimas de Nueva York y reivindican la protección de sus derechos, el presidente de Paraguay se pronunció públicamente a “favor de la familia” y en contra del matrimonio igualitario como consta en la publicación del periódico Hoy (2019), donde el presidente señalaba: “Defendemos la familia como fundamento de la sociedad y a la protección de la vida desde la concepción”.

El último ejemplo del conservadurismo de derecha del gobierno de Mario Abdo ha sido el rechazo de sus diputados de Colorado Añeteté a las reformas que contemplaban la inclusión de la norma de paridad en las listas de candidatos a cargos electorales, mientras que otros cambios al código electoral como el desbloqueo de listas sí fueron aprobados en abril de 2019. Detrás de este rechazo había una campaña de grupos antiderechos que relacionaron la paridad de género con la “ideología de género extranjerizante” que tanta polémica causa en el país y que forman parte del movimiento internacional contrario a las políticas de igualdad de género en América Latina (Tabbush y Caminotti, 2020).

#### **4.4. El acercamiento político-ideológico a sus pares de derecha y conservadores de Argentina y Brasil**

Primero fue Mauricio Macri, luego Jair Bolsonaro y por último, Mario Abdo Benítez, tres líderes del Cono Sur que se caracterizaron por apelar durante sus campañas electorales a valores de la derecha conservadora para atraer el voto de ciudadanos y ciudadanas hastiadas de los escándalos y casos de corrupción de los gobiernos del giro a la izquierda latinoamericana, en un contexto económico caracterizado por el bajo o nulo crecimiento, donde había primado la inseguridad y de paso proliferaron líderes carismáticos que prometían resolver con “mano firme” los problemas más acuciantes de sus países. Este discurso conservadurista de Mario Abdo recaló en una sociedad como la paraguaya, donde los partidos tradicionales de derecha y conservadores ocupan

9 de cada 10 preferencias electorales, dejando muy por detrás a los institutos políticos liberales y progresistas, como se puede observar en la tabla 1.

El acercamiento ideológico de Abdo a Macri y Bolsonaro se dio principalmente en los primeros meses de gobierno de su gestión y un ejemplo claro de ello fue el “pacto secreto de Itaipú” que se explicará a continuación.

#### **4.5. Su estilo “tibio” de gobernar y representar los intereses del país: la crisis política tras el pacto secreto de Itaipú**

En julio de 2019, a tan solo 11 meses de asumir la presidencia del país, la gestión de Mario Abdo se puso en peligro y las amenazas de juicio político para destituirlo a él y a su vicepresidente, Hugo Velázquez, fueron inminentes. La causa de la crisis política, que puso nuevamente en jaque al país, fue un acuerdo secreto celebrado entre Mario Abdo y Jair Bolsonaro, de espaldas a sus respectivos congresos y en el que, básicamente, se estipulaba un pago excesivo por el uso de la energía eléctrica para los consumidores paraguayos de la Administración Nacional de Electricidad de este país. El documento secreto fue filtrado por el expresidente de la ANDE tras presentar su renuncia al cargo. Con ello, el 24 de julio, se desató una crisis política que pondría al borde del abismo al gobierno de “Marito”. Tras suscitarse un escándalo político por el contenido del acuerdo y sus implicancias para el actor más desfavorecido del tratado de Itaipú (Paraguay), la ciudadanía y los legisladores de partidos de la oposición pidieron el juicio político al presidente y vicepresidente el último fin de semana de julio (Cerna, 2020).

Los pormenores del acuerdo secreto entre Bolsonaro y Abdo trajeron al recuerdo la firma inicial del Tratado de Itaipú en 1970 entre Kubistcheck y Stroessner, porque nuevamente se hacía entre dos líderes afines ideológicamente, a espaldas del poder legislativo y con un impacto negativo para la soberanía energética del país más endeble. La única diferencia entre el pacto inicial y el del año 2019, es que el contexto político es distinto, en aquella década ambos países se encontraban bajo regímenes autoritarios, en la actualidad, ambos son regímenes democráticos, de baja o media calidad, pero democracias, al fin. Como lo sostiene Cerna (2020), para el beneplácito de Mario Abdo, fueron los senadores colorados afines al cartismo quienes

lo salvaron del juicio político porque prefirieron negociar al interior del partido antes que quitarle la presidencia y vicepresidencia a la ANR y cederla al PLRA, no obstante, el costo de evitar la destitución de seguro fue alto e implicó la renuncia de varias autoridades del gobierno vigente.

## 5. La sombra detrás del poder: la figura del expresidente Cartes en la política paraguaya

Una pieza clave para entender la fragilidad del gobierno de Mario Abdo es la figura del expresidente Horacio Cartes, quien dejó el gobierno tras varios intentos de reformas constitucionales para habilitar la figura de la reelección presidencial sin ningún éxito. La figura de Cartes como líder del movimiento Honor Colorado ha significado un cisma importante dentro del Partido Colorado, tanto en las últimas elecciones como en la incipiente gestión de Mario Abdo Benítez. Tan importante es la figura de Cartes que fue precisamente él quien salvó a Benítez del juicio político tras el escándalo del “pacto secreto de Itaipú”. En ese sentido, “Marito” está en deuda con Cartes por “prestarle un salvavidas” a último momento en un país caracterizado por las amenazas, los intentos y la materialización de juicios políticos en los 30 años que lleva de democracia

## Conclusiones

El gobierno de Mario Abdo Benítez representa una continuidad en la política conservadora y de derecha de los gobiernos colorados de la transición y consolidación democrática, especialmente, respecto al gobierno de su antecesor Horacio Cartes. El expresidente Cartes mantiene un poder político importante dentro de la política paraguaya ya que su facción política, Honor Colorado, cuenta con los escaños necesarios para poder controlar el poder dentro de la ANR. Algunos ejemplos de la continuidad en la política conservadora de la ANR en el gobierno de Mario Abdo han sido sus decisiones políticas en: la baja presión fiscal como incentivo a la inversión extranjera pese a sus escasos resultados en la macroeconomía, la reticencia a avanzar a una mayor presión fiscal y a corregir la nula progresividad del sistema tributario (porque se prefieren emitir bonos y con ello, financiar la inversión en infraestructura), la defensa de valores cristianos y de la “familia

tradicional” en contrapartida al abordaje de temas como las agendas relacionadas con la igualdad de género en este país sudamericano y, por último, la idea de la militarización de la juventud como mecanismo para mejorar la seguridad en el país. En un país con antecedentes autoritarios, las posturas del gobierno de Mario Abdo pueden representar un retroceso democrático en el corto plazo en términos de derechos humanos, principalmente.

## Referencias

- ABC Color. (2018, agosto 13). Ciudadanía frustró la reelección. ABC Color. Recuperado de: <http://www.abc.com.py/especiales/el-pais-que-nos-deja-cartes/ciudadania-frustro-la-reeleccion-1730186.html>
- ABC Digital. (2020, enero 13). Plantean superpréstamo de U\$S 20.000 millones vía Itaipú. ABC Digital. Recuperado de: <https://www.abc.com.py/edicion-impres/politica/2020/01/13/plantean-superprestamo-de-us-20000-millones-via-itaipu/>
- Abente, D. (2012). Estabilidad y calidad de la democracia en Paraguay. *América Latina Hoy*, 60, 43-66.
- Alcántara, M. (Dir.). Proyecto de Elites Latinoamericanas (PELA-USAL). Universidad de Salamanca (1994-2018). Recuperado de: <https://oir.org.es/pela/>
- Alcántara, M., Tagina, M. L. y Buquet, D. (2018). Elecciones y partidos en América Latina en el cambio de ciclo. Madrid, País: Centro de Investigaciones Sociológicas.
- Alcántara, M. y Tagina, M. L. (2013). Procesos políticos y electorales en América Latina (2010-2013). Buenos Aires, Argentina: Eudeba.
- Banco Central del Paraguay (BCP). (2020). Informe de Política Monetaria, Marzo 2020.
- Banco Mundial. (2018). Paraguay, invertir en capital humano. Una revisión del gasto público y de la gestión de los sectores sociales. Recuperado de <http://documents.worldbank.org/curated/en/145651542655422647/Educaci%C3%B3n>
- Banco Mundial. (2020). Doing Business 2020. Washington, DC: World Bank. doi:10.1596/978-1-4648-1440-2. License: Creative Commons Attribution CC BY 3.0 IGO
- Bardach, A., Cañete, F., Sequera, V.G., Palacios, A., Alcaraz, A., Rodríguez, B., Pichon-Riviere, A. (2018). Carga de enfermedad atribuible al uso del tabaco en Paraguay y potencial impacto sanitario y económico del aumento del precio a través de impuestos. *Revista Peruana de Medicina Experimental y Salud Publica*, 35(4), 599-609. doi: <https://dx.doi.org/10.17843/rpmesp.2018.354.3708>
- Bobbio, N. (1998) Derecha e izquierda. Madrid, España: Taurus.
- Borda, D. y Caballero, M. (2016). Eficiencia y equidad





- tributaria. Una tarea en construcción. *Población y Desarrollo*, 22(42), 81-91. DOI: [https://doi.org/10.18004/pdfce/2076-054x/2016.022\(42\)081-091](https://doi.org/10.18004/pdfce/2076-054x/2016.022(42)081-091)
- Borda, Dionisio, y Caballero, Manuel. (2017). Desempeño e Institucionalidad Tributaria en Paraguay. *Población y Desarrollo*, 23(44), 60-71. DOI: [https://doi.org/10.18004/pdfce/2076-054x/2016.022\(42\)081-091](https://doi.org/10.18004/pdfce/2076-054x/2016.022(42)081-091)
- Borda, D. y Caballero, M. (2018). Una reforma tributaria para mejorar la equidad y la recaudación. Centro de Análisis y Difusión de la Economía Paraguaya. Recuperado de <http://www.semillas.org.py/wp-content/uploads/2018/05/Reforma-Tributaria-2018-web-1-1.pdf>
- Cabral, G. (2019). Mida como se lo mida, el aporte del sector primario es bajo. *Terere Cómplice*. Recuperado de <https://tererecomplice.com/2019/01/09/mida-como-se-lo-mida-el-aporte-del-sector-primario-es-bajo/>
- CIAT (2015). Estimación de los Gastos Tributarios en la República del Paraguay 2013-2016. Recuperado de [https://www.ciat.org/Biblioteca/Estudios/2015\\_estimacion\\_gasto\\_tributario\\_paraguay\\_giz\\_set\\_ciat.pdf](https://www.ciat.org/Biblioteca/Estudios/2015_estimacion_gasto_tributario_paraguay_giz_set_ciat.pdf)
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). (2020). Informe especial COVID-19 N° 3. Recuperado de <https://www.cepal.org/es/publicaciones/45527-desafio-social-tiempos-covid-19>
- Cerna Villagra, S. P. (2020) El conservadurismo paraguayo: un análisis del gobierno de Mario Benítez. En Chaguaceda, A. y Duno-Gottberg, L. (Coords.), *La derecha como autoritarismo en el Siglo XXI* (pp. 207-230). Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Argentina: Fundación CADAL; México: Centro de Estudios Constitucionales Iberoamericanos A.C.; Houston Texas: Rice University. Pp. 207- 230.
- Cerna Villagra, S. P. y Solís Delgadillo, J. M. (2020). Paraguay: realineamiento electoral y profundización conservadora tras el proceso electoral de 2018. En Alcántara Sáez, M. (Director), *América Latina Vota (2017-2019)*. Madrid, España: Tecnos. Pp. 429- 462.
- Cerna Villagra, S. P. y Solís Delgadillo, J. M. (2018). Paraguay: entre el pluralismo moderado y el predominio de los actores tradicionales. En: Alcántara, M., Buquet, D. y Tagina, M. L. (eds.). *Elecciones y partidos en América Latina en el cambio de ciclo* (pp. 353-376). Madrid, España: CIS.
- Cerna Villagra, S. P. y Solís Delgadillo, J. M. (2017). Los resortes colorados del poder: nacionalización de los partidos y el sistema de partidos paraguayo (1998-2013). *Colombia Internacional*, 91,151-184. DOI: [https://doi.org/10.18004/pdfce/2076-054x/2016.022\(42\)081-091](https://doi.org/10.18004/pdfce/2076-054x/2016.022(42)081-091)
- Cerna Villagra, S. P. (2017, abril 3). Tentación reeleccionista y democracia en llamas. *Estudios de Política Exterior*. Recuperado de <https://www.politicaexterior.com/latinoamerica-analisis/tentacion-reeleccionista-y-democracia-en-llamas/>
- Cerna Villagra, S. P. y Solís Delgadillo, J. M. (2012). La crisis institucional paraguaya a la luz de las élites parlamentarias. *Boletín Élite Parlamentarias Latinoamericanas*, 42. Recuperado de [https://gredos.usal.es/jspui/bitstream/10366/122528/1/boletin\\_elites\\_42\\_2012.pdf](https://gredos.usal.es/jspui/bitstream/10366/122528/1/boletin_elites_42_2012.pdf)
- Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos (DGEEC). (2020). Principales resultados de pobreza monetaria y distribución de ingresos, EPHC 2019. Recuperado de <https://www.dgeec.gov.py/publication-single.php?codec=MTEx>
- Došek, T., Pérez Talia, M. y Duarte Recalde, L. R. (2016). Elecciones municipales en Paraguay de 2015: cambios simbólicos y continuidades sustanciales. *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, 25 (1), 137-156.
- Duarte, R. (2013). Paraguay: interrupción al proceso de consolidación de la democracia. *Revista de Ciencia Política*, 33 (1), 303-324. DOI: [https://doi.org/10.18004/pdfce/2076-054x/2016.022\(42\)081-091](https://doi.org/10.18004/pdfce/2076-054x/2016.022(42)081-091)
- Duarte, R. (2012). Variaciones en el comportamiento electoral en Paraguay. *América Latina Hoy*, 60,117-138.
- Financial Times. (2020, abril 3). Virus lays bare the frailty of the social contract. Recuperado de <https://www.ft.com/content/7eff769a-74dd-11ea-95fecfd274e920ca>
- Fondo Monetario Internacional. (2020). Cuestiones Tributarias: Panorama General. Recuperado de <https://www.imf.org/en/Publications/SPROLLS/covid19-special-notes>
- Giménez, L., Lugo, M. A., Martínez, S., Colmán, H., Galeano, J. J., y Farfán, G. (2017). Paraguay: Análisis del Sistema Fiscal y su Impacto en la Pobreza y la Equidad. *CEQ Working Paper*, 74. Recuperado de [http://www.commitmentoequity.org/wp-content/uploads/2017/11/CEQ\\_WP74\\_Gimenez-et-al\\_Paraguay-AnalisisSistemaFiscal\\_Oct23\\_2017.pdf](http://www.commitmentoequity.org/wp-content/uploads/2017/11/CEQ_WP74_Gimenez-et-al_Paraguay-AnalisisSistemaFiscal_Oct23_2017.pdf)
- Iglesias, R. M., Gomis, B., Carrillo Botero, N., Shepherd, P., y Lee, K. (2018). From transit hub to major supplier of illicit cigarettes to Argentina and Brazil: the changing role of domestic production and transnational tobacco companies in Paraguay between 1960 and 2003. *Global Health* 14, 111. doi: <https://doi.org/10.1186/s12992-018-0413-2>
- Hoy. (28 de junio de 2019). En el día del orgullo LGTBI y grupos afines, Abdo baja línea nosotros defendemos la familia. *Hoy*. Disponible en: <https://www.hoy.com.py/nacionales/en-dia-de-orgullo-lgtbi-y-grupos-afines-abdo-baja-linea-nosotros-defendemos-la-familia>

- Lacchi, M. y Rojas Schaffer, R. (2018). Correligionarios. Actitudes y prácticas políticas del electorado paraguayo. Asunción, Paraguay: Germinal, Prociencia, Arandura Editorial.
- Lacchi, M. (2008). El debate ideológico en la era de Lugo. En Rivarola, M. Ciudadanía y partidos políticos. Protagonistas del proceso electoral de 2008 (pp. 13- 32). Asunción, Paraguay: Decidamos.
- La Nación. (2017, agosto 1). Abdo Benítez, Montanaro, Godoy Giménez y Jacquet: 30 años de un capítulo negro en la ANR. La Nación. Disponible en: <https://www.lanacion.com.py/politica/2017/07/26/abdo-benitez-montanaro-godoy-gimenez-y-jacquet-30-anos-de-un-capitulo-negro-en-la-anr/>
- La Nación. (2018, marzo 22). Aprueban suba de hasta 22% del impuesto selectivo al tabaco. La Nación. Recuperado de [https://www.lanacion.com.py/politica\\_edicion\\_impresa/2018/03/22/aprueban-suba-de-hasta-22-del-impuesto-selectivo-al-tabaco/](https://www.lanacion.com.py/politica_edicion_impresa/2018/03/22/aprueban-suba-de-hasta-22-del-impuesto-selectivo-al-tabaco/)
- La Nación. (2020, abril 20). No es momento de pensar en subir impuestos, afirman. Recuperado de <https://www.lanacion.com.py/negocios/2020/04/20/no-es-momento-de-pensar-en-subir-impuestos-afirman>
- Lissardy, G. (17 de abril de 2018). "La fuerza política más nueva": cómo los evangélicos emergen en el mapa de poder en América Latina. BBC News. Recuperado de <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-43706779>
- Lissardy, G. (5 de enero de 2017). Por qué 2017 puede ser la clave en el giro hacia la derecha de América Latina. BBC News. Recuperado de <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-38493148>
- Londoño, E., Bonnefoy, P. y Politi, D. (19 de diciembre 2017). La victoria de Piñera refuerza el giro a la derecha de América Latina. The New York Times. Recuperado de <https://www.nytimes.com/es/2017/12/19/chile-pinera-america-latina-derecha/>
- López, M. (2018). Transición y democracia en Paraguay. Buenos Aires: SB Editorial.
- López, M. (2013). La Democracia en Paraguay (1989-2008): un análisis de los factores que contribuyeron al triunfo de Fernando Lugo Méndez. Tesis para optar por el título de Doctor en Ciencias Sociales. Facultad de Ciencias Sociales: Buenos Aires, Argentina.
- Ministerio de Hacienda. (2017). Lineamientos estratégicos de mediano plazo para la gestión de la deuda pública 2017-2021.
- Ministerio de Hacienda. (2019). Reforma fiscal para el desarrollo, Proyecto de Modernización y Simplificación del Sistema Tributario Nacional, Fundamentos Económicos
- Ministerio de Hacienda. (2020). Portal de Datos Abiertos. Recuperado el 20 mayo de 2020, de <https://datos.hacienda.gov.py/visualizacion/presupuesto>
- Molinier, L. (2015). Paraguay. El retorno neoliberal. Avances y tensiones de un proyecto más dependiente y desigual. En Villagra Rojas, L. (coord.). Neoliberalismo en América Latina. Crisis, tendencias y alternativas, 173-202. Asunción, Paraguay: CLACSO. Recuperado de [http://files.puello-socarras.webnode.com.ar/200000184-6306264011/\(2015\)%20Neoliberalismo%20en%20Am%C3%A9rica%20Latina%20\(CLACSO\).pdf#page=166](http://files.puello-socarras.webnode.com.ar/200000184-6306264011/(2015)%20Neoliberalismo%20en%20Am%C3%A9rica%20Latina%20(CLACSO).pdf#page=166)
- Núñez, L. (2018, julio 19). Se interrumpe el giro la derecha en América Latina. ALnavío. Noticias de ida y vuelta. Recuperado de <https://alnavio.com/noticia/14400/actualidad/se-interrumpe-el-giro-a-la-derecha-en-america-latina.html>
- Organización Internacional del Trabajo (OIT). (2020). COVID-19 and the world of work. Third edition. Recuperado de [https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@dgreports/@dcomm/documents/briefingnote/wcms\\_743146.pdf](https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@dgreports/@dcomm/documents/briefingnote/wcms_743146.pdf)
- Organización Mundial de la Salud. (2019). Reporte sobre la Epidemia Mundial de Tabaco 2019. Recuperado de <https://www.who.int/tobacco/global-report/en/>
- Pérez-Liñán, A. y Polga-Hecimovich, J. (2017). Explaining Military Coups and Impeachments in Latin America. Democratization, 24 (5), 839-858. DOI: <https://doi.org/10.1080/13510347.2016.1251905>
- Pérez-Liñán, A. (2014). A Two-Level Theory of Presidential Instability. Latin America Politics & Society, 56 (1), 34-54. DOI: <https://doi.org/10.1111/j.1548-2456.2014.00220.x>
- Pérez-Liñán, A. (2009). Juicio político al presidente y nueva inestabilidad política en América Latina. México D.F., México: FCE.
- Ramírez Osorio, H. (2010). Izquierda y derecha: algunas aclaraciones conceptuales. La difusión del espectro político. En Revista Acción, 303, 30-34.
- Serafini, V. (2017). Élités y captura del Estado. Paraguay: un estudio exploratorio. Asunción, Paraguay: Decidamos y Oxfam Recuperado de <https://www.decidamos.org.py/wp-content/uploads/2019/12/ELITE-y-CAPTURA-DEL-ESTADO-FINAL-WEB.pdf>
- Serafini, V. (2020). Pandemia y salud en Paraguay: Dos mitos sobre el papel del Estado y desarrollo. Centro de Análisis y Difusión de la Economía Paraguaya. Recuperado de <https://www.decidamos.org.py/wp-content/uploads/2020/04/Pandemia-y-Salud-Serafini-2020-1.pdf>
- Solís Delgadillo, J. M. y Cerna Villagra, S. P. (2013). De la llanura al palacio: la restauración de la pax colorada en Paraguay. En: Alcántara, M. y Tagina, M. L. (eds.). Procesos políticos y



- electorales en América Latina (2010-2013) (pp. 401-430). Buenos Aires, Argentina: Eudeba.
- Tabbush, C. y Caminotti, M. (2020). Más allá del sexo: La ampliación de la oposición conservadora a las políticas de igualdad de género en América Latina. *Las ofensivas antigénero en América Latina*, 51(2), 27- 31.
- Tamayo Belda, E. (2019). *El tercer espacio político en Paraguay (1989)*. Asunción, Paraguay: El Lector/ ABC Color.
- Telefuturo. (10 de mayo de 2017). Diferencias entre Santiago Peña y Marito Abdo Benítez. Recuperado de <http://telefuturo.com.py/noticia/21782-Diferencias-entre-Santiago-Pea-y-Marito-Abdo-Benitez>
- Uhartte, L. (2012). El proceso de democratización paraguayo: avances y resistencias. *América Latina Hoy*, 60, 17-42.
- Última Hora. (2018, noviembre 16). Rechazan la trazabilidad del tabaco y blindan el negocio. Recuperado de <https://www.ultimahora.com/rechazan-la-trazabilidad-del-tabaco-y-blindan-el-negocio-n2779624.html>
- Última Hora. (2018a, marzo 28). Serpaj rechaza expresiones de Marito sobre hijos de madres solteras. Recuperado de <https://www.ultimahora.com/serpaj-rechaza-expresiones-marito-hijos-madres-solteras-n1140302.html>
- Última Hora (2018b, marzo 1). De ganar, Marito vetará cualquier proyecto sobre matrimonio igualitario. Última Hora. Disponible en: <https://www.ultimahora.com/de-ganar-marito-vetara-cualquier-proyecto-matrimonio-igualitario-n1136016.html>
- Última Hora. (2017, septiembre 5). Justicia Electoral ordena al PLRA excluir a Santiago Peña de su padrón. Última Hora. Recuperado de <https://www.ultimahora.com/justicia-electoral-ordena-al-plra-excluir-santiago-pena-padron-n1106058.html>
- Última Hora. (2019, junio 9). Aporte agroexportador por renta fue 7 veces menor a devolución del IVA. Última Hora. Recuperado de <https://www.ultimahora.com/aporte-agroexportador-renta-fue-7-veces-menor-devolucion-del-iva-n2824488.html>
- Última Hora. (2020, abril 20). Análisis plantea más tributos para duplicar presupuestos de salud. Última Hora. Recuperado de <https://www.ultimahora.com/analisis-plantea-mas-tributos-duplicar-el-presupuesto-salud-n2880940.html>
- UNCTAD. (2019). *World Investment Report 2019: Special Economic Zones*. ONU. Recuperado de <https://doi.org/10.18356/8a8d05f9-en>.

# Policy problems and policy design

**Juan Camilo Rave Restrepo** 

FLACSO – Ecuador  
[jcravefl@flacso.edu.ec](mailto:jcravefl@flacso.edu.ec)

**Libro:** Peters, Guy (2018). *Policy problems and policy design*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing.

## Resumen

Se trata de una reseña del libro: “Policy problems and Policy Design”, escrito por Guy Peters y publicado por la editorial Edward Elgar en el año 2018. La obra reseñada nutre las discusiones actuales sobre marcos analíticos para el diseño de políticas. En este escrito se plantea que la novedad de la obra reside en dos aspectos. El primero es la reconciliación del diseño de políticas con las teorías generales y holísticas del diseño. La segunda, es la repolitización del proceso de diseño de políticas frente a visiones instrumentales y tecnocráticas del mismo.

**Palabras clave:** diseño de políticas, políticas públicas, vieja escuela, nueva escuela.

## Abstract

This is a review of the publication “Policy problems and Policy Design” written by Guy Peters and published by the Edward Elgar Publishing. The reviewed work nurtures the current discussions about the policy design frameworks. In this paper it is stated that the novelty of the work resides in two aspects. The first is the reconciliation of policy design with a broader and holistic theoretical approach of design. The second is the repoliticization of the policy design process, in opposition with an instrumental and technocratic vision of designing.

**Keywords:** policy design, public policy, old school, new school.

**Reseña:** Recibida el 24 de marzo de 2019 y aprobada el 4 de febrero de 2020.

### Cómo citar este artículo:

Rave, JC. (2020). [Revisión del libro Policy problems and policy design, de Guy Peters] Reflexión política 22(45), pp. 132-134. doi: <https://doi.org/10.29375/01240781.3575>

## Policy problems and policy designn

De apariencia deformada, expulsado y reintegrado al Olimpo, hijo de Zeus y de Era. Se trata de Hefesto, el herrero divino de la mitología griega. En el preludio de “The Design Way”, Nelson y Stolerman (2003), elevan a Hefesto como el “diseñador arquetípico”, ello, porque en su lectura del mito, el dios lisiado expande su talento creativo como compensación de su desbalance físico. En otras palabras, Hefesto diseña para sobrevivir. Desde este lugar se dibuja una narrativa del diseño que posiciona su naturaleza como posibilidad de transformación, creación, imaginación de lo que aún no existe y encuadramiento de la utopía.

El rasgo primordial de la nueva producción del profesor Peters (2018) reside en visibilizar la potencia del diseño como mecanismo transformador de la realidad social y política. Lo anterior, a través de una reflexión teórica que convoca a superar la miopía y observar el gran panorama ¿Qué significa ello? En la teoría y en la práctica se presentan propuestas simplificadas del diseño de políticas, que esterilizan su diálogo con otros marcos holísticos y transdisciplinarios del diseño como práctica de pensamiento experimental (Buchanan, 1992). En su libro, Peters (2018) elabora una disquisición entre una versión “vieja” y “nueva” del diseño de políticas. Para ello, inicia dando un paso hacia atrás y explicita





el contenido de la relación entre “diseño” y “política” como cursos de acción para la obtención de cambios en un escenario factual. En un trabajo previo, el autor ya había anotado que los “juicios de valor” (value judgments) y la “actividades de búsqueda de normas” (norm-seeking activities) representan los elementos comunes que facilitaban la interacción entre el diseño y las políticas (Peters, 2017).

El autor presenta críticamente una versión reducida del diseño de las políticas como proceso lineal e ingenieril inspirado en una lógica de producción de artefactos. Frente a ello, le atribuye los siguientes rasgos problemáticos: a. el encajamiento en problemas individuales de política, b. la interpretación de los problemas públicos de manera retrospectiva, c. la tendencia “solucionista” que orienta su proceso, d. la asunción de los subsistemas de política como tabulas rasas y e. el peso excesivo sobre su dimensión instrumental con la consecuyente opacidad de otros elementos cruciales del diseño.

En contraposición, el nuevo diseño de políticas públicas como propuesta basilar del texto, está inspirado en una concepción más integral del diseño. Se trata de una óptica en la que se privilegia la “iteración” y la “interactividad” como sinergias del proceso creativo. Desde este lugar, el diseño puede ser “organizacional”, “dialógico” y/o “sistémico”; así mismo, su significado, el modo de instrumentarlo y las expectativas planteadas, se pluralizan y expanden, en tanto se resiste a ser compactado en una solo canal de transformación de realidad.

En términos epistemológicos la estrategia del autor es nítida, refuta la ortodoxia de la versión reductiva del diseño de las políticas por vaciar de contenido al diseño, apela a discusiones estructurales sobre el diseño en general y el modo en que se produce conocimiento en su órbita temática y revitaliza el debate sobre diseño de políticas para afrontar la sustancia de los problemas públicos contemporáneos.

La posibilidad de aterrizar una propuesta de diseño colaborativo, imperfecto, abierto, dialógico e inacabado, como respuesta a las limitaciones de una concepción más mecanística, vertical y tecnocrática, es posible por la sintonía del autor con debates de primer orden, atinentes a la relación que se ha construido en la filosofía occidental entre ciencia, arte y práctica (Dewey, 1958). Por un lado, encontramos un relato neopositivista sustentado en la jerarquización de la ciencia y el arte, la especialización teórico-metodológica a través de las fronteras epistemológicas entre las artes liberales y una visión de la producción del conocimiento afincada en el “encuadramiento de las ideas en un orden fijo y natural” (Buchanan, 1992). Por otro lado, se observa una propuesta de ruptura en la que el conocimiento se genera a través de un nuevo tipo de “arte”, dirigido hacia la producción de cambios. En este escenario, la ciencia es un arte, el arte es una práctica y la tecnología es el acicate de su relación circular (Dewey, 1958).

Peters convoca en su texto a un desplazamiento de una “actitud decisional” (decision attitude) a una “actitud de diseño” en la formulación de políticas públicas (design attitude) (2018). La diferencia entre ambas radica en que la primera presenta una versión superficial del diseño, en la que su objeto se agota en la fabricación de una batería de posibles intervenciones para solucionar un problema público. Por su lado, la segunda implica pensar el diseño como una instancia de interacciones sucesivas, cuya lógica procesa los problemas públicos, reconociendo sus niveles de “complejidad”, “incerteza” y “desacuerdo”. Lo anterior, en términos del tipo de interrelación que proponen sus partes, el efecto de la contingencia y la contienda respecto a la definición de sus límites y contexturas.

El argumento de Peters está enraizado a la discusión en la filosofía de la tecnología que -también- propone un movimiento de la interpretación de la tecnología como saber que estudia la producción y uso de artefactos, hacía una visión de aquella como arte de pensamiento experimental; desde esta línea, Buchanan (1992) introduce el diseño como un espacio de interconexiones que se expande a través de los circuitos sociales. En efecto, si se trabaja bajo una concepción de diseño asociada a prácticas de planeación, proyección, elaboración de hipótesis, etc., entonces es potable la idea según la cual el diseño está presente en la mayor parte de la construcción de la experiencia humana.

Por lo anterior, el lector de la obra encontrará una propuesta teórica que si bien se encuentra afincada en el terreno del análisis de las políticas públicas, consigue robustez analítica a partir de la irradiación teórica ejercida desde enfoques integrativos del diseño, que cruzan distintos saberes teóricos y múltiples prácticas investigativas y creativas (Ackoff 1971, 1967; Özbekhan, 1970; Nelson & Stolerman 2003). Finalmente, la obra que se reseña se caracteriza por su lenguaje claro, preciso y conciso. El autor alterna el proceso escritural con premisas prescriptivas y premisas descriptivas, en ciertos momentos, le

habla al analista académico de políticas, dotándolo de herramientas para investigar sus casos, mientras que en otros, crítica la práctica administrativa de gestión, elabora recomendaciones y señala rutas de acción para el policy-maker.

En otra publicación reciente del mismo autor con otros investigadores (Peters et al 2018) se planteó la “efectividad” como móvil central y orientador del diseño de política públicas, de acuerdo a los autores, dicha categoría puede entenderse en tres niveles de análisis, el primero tienen que ver con el espacio o ambiente que conduce a un diseño efectivo, el segundo está relacionado con la construcción de portafolios de instrumentos mixtos (policy tool bundles) para la obtención de objetivos de política, en otras palabras la generación de un “proceso” de diseño efectivo, el último, le concierne los modos y patrones de selección individual de herramientas de política.

En el texto que se reseña hay varios elementos que pueden generar un diálogo crítico entre ambas propuestas, en mi opinión, pueden plantearse las siguientes preguntas: ¿cómo la propuesta de nuevo diseño afronta la cuestión de la efectividad como valor orientador del proceso creativo?, ¿por qué el posicionamiento de la efectividad como modulador del diseño puede legitimar la concepción de la vieja escuela, que otorga un peso mayúsculo a la dimensión instrumental del diseño?, ¿cómo imbricar la noción de efectividad con valores de resorte democrático y humanístico?

## Referencias:

- Ackoff, R. L. (1967). Management misinformation systems. *Management science*, 14(4), B-147.
- Ackoff, R. L. (1971). Towards a system of systems concepts. *Management science*, 17(11), 661-671.
- Buchanan, R. (1992). Wicked problems in design thinking. *Design issues*, 8(2), 5-21.
- Dewey, J. (1958). *Experience and nature* (Vol. 471). Courier Corporation.
- Nelson, H. G., & Stolterman, E. (2003). *The design way: Intentional change in an unpredictable world: Foundations and fundamentals of design competence*. Educational Technology.
- Özbekhan, H. (1970). *The predicament of mankind: A quest for structured responses to growing world-wide complexities and uncertainties*. New York: Club of Rome.

Peters, B. G., Capano, G., Howlett, M., Mukherjee, I., Chou, M. H., & Ravinet, P. (2018). Designing for policy effectiveness: Defining and understanding a concept. *Elements in Public Policy*.

## CUANDO NOS CAPTURAN LAS AVES

Si cerramos los ojos, ellos cantarán para nuestros oídos, y sus cantos, en una conversación sonora enriquecida con matices de las más diversas tonalidades, definirán espacios, marcarán distancias y nos llevarán a viajar por el paisaje mientras la mente entrenada evoca multiplicidad de colores en cuerpos diminutos o descomunales para el sensible universo donde habitan. Con la certeza de su presencia, abrimos los ojos y ahí está, sobre la rama, antes imagen de la memoria, esperando sólo unos segundos el disparo de la cámara.

Ser fotógrafo de aves es un arte, y de las artes mayores. No es sólo el oficio. Claro está, precisa la destreza de la técnica. Pero hay un acto sublime, de creación, en el momento en que el objeto se transfiere a la imagen. Hay una comunicación, si se quiere espiritual, donde la naturaleza nos muestra toda su grandeza y a la vez, nuestra pequeña existencia. Es el asombro que una verdadera obra de arte puede provocarnos.

César Mauricio Olaya Corzo logra esos momentos, nos llevan al reconocimiento del maravilloso mundo que nos habita y por ignorancia, no le habitamos. Su lente y sensibilidad han plasmado imágenes de aves propias del paisaje de Santander, aves del Cañón del Chicamocha, del Páramo de Santurbán, de la Serranía de Los Yariquies. Buena parte de este trabajo lo presenta el libro Colores al vuelo, editado y publicado por la Universidad Industrial de Santander, UIS, en 2017.

Comunicador Social – Periodista (egresado de la Universidad Autónoma de Bucaramanga, UNAB), caminante y pajarero, con su cámara ha registrado en detalle desde 1986 este departamento de Colombia: la vida de hombres y mujeres, las transformaciones de sus entornos sociales, políticos, culturales y naturales. Y lo ha hecho con la mayor de las sutilezas, en el margen del periodismo narrativo y la poética de la imagen.

¿Periodista? Cómo pocos. ¿Creador? Como aquel que siente la pasión (no la obsesión) por cuanto hace; responsable con una sociedad ávida de la sensibilidad de quienes, como él, se atreven a mostrarnos una realidad esperanzadora, un futuro posible, convencidos de que el camino comienza.

Para Mauricio, las aves apenas han empezado a revolotear en su cabeza. Todo está por descubrir, con el compromiso que sólo haya “disparos” de cámaras sobre las alas libres de una de las especies más bellas y sabias del Planeta.

*Texto escrito por:*

**Olga Marín Arango**

*Comunicadora Social*

**A propósito de la obra Alas sobre Santander**



**IEP-UNAB**

INSTITUTO DE ESTUDIOS POLÍTICOS  
UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE BUCARAMANGA  
COLOMBIA



**unab**

VIGILADA MINEDUCACIÓN

**INSTITUTO DE  
ESTUDIOS  
POLÍTICOS**

El IEP-UNAP se proyecta a la comunicación académica y a la sociedad en general como una respuesta a la sentida necesidad de investigación y de formación científica, en el campo de la ciencia política ante las dificultades y desafíos en la construcción de nuestra sociedad.

#### **PRESENTACIÓN**

Nadia Pérez Guevara

#### **DOSSIER: PROCESOS POLÍTICOS EN AMÉRICA LATINA. CUATRO AÑOS DE DEMOCRACIAS CONVULSAS**

##### **La política en América Latina ante la “nueva normalidad”**

Manuel Alcántara Sáez (Universidad Pontificia Bolivariana)

##### **Argentina: de la breve experiencia de centroderecha al regreso del Peronismo**

Nicolás Liendo y Camilo González (Universidad Sergio Arboleda)

##### **Bolivia: Apuntes para comprender la caída del gobierno del MAS más allá de la polarización**

Rocío Estremadoiro Rioja (Universidad Mayor de San Simón)

##### **¿Cambios de rumbo? El gobierno Bolsonaro y la realidad política de Brasil**

Michelle Fernandez (Universidad de Brasilia), Humberto Dantas (Centro de Liderança Pública)  
y Graziella Testa (Fundação Getúlio Vargas)

##### **Dilemas da democracia brasileira: república em Estado de Exceção permanente**

Felipe Alves da Silva (Universidade de São Paulo)

##### **Gobernabilidad en tiempos de crisis: la relación entre el Ejecutivo y el Legislativo en la gestión del presidente Nayib Bukele en el Salvador**

Mónica Tobar (Fusades)

##### **México 2020, una democracia débil y asediada**

Juan Mario Solís Delgadillo (Universidad Autónoma de San Luis Potosí)  
y Fernando Barrientos del Monte (Universidad de Guanajuato)

##### **Confianza en el Instituto Nacional Electoral mexicano: una perspectiva comparada**

Germán Pérez-Verduzco (Universidad de Colima)

##### **Paraguay: el arraigo político y económico de la derecha**

Sarah Patricia Cerna Villagra (El Colegio de México)  
y Rodrigo Manuel Ibarrola (Universidad Nacional de Asunción)

#### **RESEÑA**

##### **Policy problems and policy design**

Juan Camilo Rave Restrepo (FLACSO – Ecuador)

#### **OBRA GRÁFICA**

##### **Alas sobre Santander. Fotografías**

César Mauricio Olaya Corzo Comunicador Social – Periodista UNA