

Simón Pachano

# Giro político y democracia en Sudamérica y Ecuador

© 2021 FLACSO Ecuador  
Diciembre de 2021

Cuidado de la edición: Editorial FLACSO Ecuador

ISBN: 978-9978-67-591-5 (pdf)  
<https://doi.org/10.46546/2021-24atrio>

FLACSO Ecuador  
La Pradera E7-174 y Diego de Almagro, Quito-Ecuador  
Telf.: (593-2) 294 6800 Fax: (593-2) 294 6803  
[www.flacso.edu.ec](http://www.flacso.edu.ec)

Fotografía de portada: Simón Pachano

---

Pachano, Simón

Giro político y democracia en Sudamérica y Ecuador /  
Simón Pachano. Quito : FLACSO Ecuador, 2021

viii, 172 páginas : ilustraciones, tablas . - (Serie Atrio)

Bibliografía: p. 151-171

ISBN: 9789978675915 (pdf)

<https://doi.org/10.46546/2021-24atrio>

DEMOCRACIA ; CIENCIA POLÍTICA ; SOCIOLOGÍA POLÍTICA ; PARTIDOS POLÍTICOS ; REVOLUCIÓN CIUDADANA ; PROCESOS POLÍTICOS ; ESTADO ; POLÍTICAS PÚBLICAS ; AMÉRICA DEL SUR ; ECUADOR

321.8 - CDD

---

Editorial  FLACSO  
Ecuador

# Índice de contenidos

Abreviaturas . . . . .	VII
Agradecimientos . . . . .	VIII
Introducción . . . . .	1
Capítulo 1	
El giro a la izquierda en Sudamérica . . . . .	6
Una visión general . . . . .	7
Causas y características del giro a la izquierda . . . . .	11
La diversidad de las izquierdas . . . . .	26
Hacia una definición de las izquierdas . . . . .	32
Capítulo 2	
Democracia, calidad de la democracia y giro a la izquierda . . . . .	50
El régimen político . . . . .	51
Régimen político y democracia . . . . .	55
Características y límites de los regímenes híbridos . . . . .	81
Regímenes híbridos en América del Sur . . . . .	91

<b>Capítulo 3</b>	
<b>Giro a la izquierda, tipo de régimen y democracia en Ecuador . . . . .</b>	<b>98</b>
El proceso de la Revolución Ciudadana . . . . .	99
Alcance y límites de los cambios . . . . .	114
El proceso político y las preferencias ciudadanas . . . . .	120
Tipo de régimen y democracia . . . . .	130
Democracia y giro a la izquierda en Ecuador . . . . .	139
<b>Conclusiones. Un desafío para la política comparada . . . . .</b>	<b>144</b>
<b>Referencias. . . . .</b>	<b>151</b>
<b>Sobre el autor. . . . .</b>	<b>172</b>

# Tablas

Tabla 1.1. Presidentes de izquierda según la apreciación predominante (1999-2017) . . . . .	10
Tabla 1.2. América del Sur: grado de avance de la aplicación de políticas neoliberales (1980-2010) . . . . .	15
Tabla 1.3. Políticas neoliberales, efectos y giro a la izquierda. . . . .	19
Tabla 1.4. Dimensiones según ubicación espacial y valores . . . . .	43
Tabla 1.5. Ubicación de los países sudamericanos según el criterio espacial y las dimensiones . . . . .	45
Tabla 2.1. Niveles de análisis del régimen democrático . . . . .	55
Tabla 2.2. Tipos de régimen según Diamond y Morlino . . . . .	68
Tabla 2.3. Dimensiones, regímenes parciales y condiciones según Merkel . . . . .	71
Tabla 2.4. Tipos de régimen, democracia y autoritarismo según Bogaards . . . . .	73
Tabla 2.5. Regímenes híbridos según Szmolka . . . . .	76
Tabla 2.6. Propuestas de denominación de regímenes intermedios . . . . .	80
Tabla 2.7. Regímenes híbridos según componentes disminuidos . . . . .	84
Tabla 2.8. Propuesta de denominación de regímenes híbridos . . . . .	89

Tabla 3.1. Ecuador 2017. Calidad de la democracia según dimensiones . . . . .	132
Tabla 3.2. Ecuador 2017. Calidad de la democracia según dimensiones y subdimensiones . . . . .	133

# Abreviaturas

Alba	Alianza Bolivariana para los Pueblos de América
AP	Alianza PAIS
BTI	Bertelsmann Transformation Index
Celac	Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños
CPCCS	Consejo de Participación Ciudadana y Control Social
EIU	Economist Intelligence Unit
Feine	Consejo Ecuatoriano de Pueblos y Organizaciones Indígenas Evangélicos
Fenocin	Confederación de Organizaciones Campesinas Indígenas y Negras
IDD-Lat	Freedom House, Polilat
Unasur	Unión de Naciones Suramericanas
UNE	Unión Nacional de Educadores

# Agradecimientos

Con la elaboración de esta obra he contraído deudas, que nunca podré pagar, con las personas que aportaron ideas, debatieron versiones previas de los capítulos, participaron en seminarios y cursos donde presenté avances, sugirieron bibliografía, demolieron hipótesis, cuestionaron interpretaciones, en fin, constituyeron el ambiente colaborativo y crítico sin el cual no puede existir el trabajo académico.

Las observaciones de los tres lectores anónimos fueron fundamentales para superar los vacíos y eliminar las imprecisiones que tenía la versión original; obviamente, los errores que se mantienen son de mi entera responsabilidad.

FLACSO Ecuador y el Instituto de Iberoamérica de la Universidad de Salamanca fueron los soportes institucionales y los ambientes ideales para la investigación.

María Sol *Tère* sabe cuánto de este libro le corresponde a ella.

# Introducción

Como todos los libros, este es un diálogo. Un diálogo con varios interlocutores: con los hechos, con los autores, con las interpretaciones, con los conceptos, con la teoría. Su origen está en el interés por sistematizar los debates sobre los giros políticos, los tipos de régimen y la calidad de la democracia. Más que ofrecer respuestas o certezas, el objetivo es señalar algunas pistas para investigar esos campos. La realidad sudamericana –y, dentro de ella, la ecuatoriana– de inicios del siglo XXI constituye el referente concreto necesario para asentar este diálogo. Este escenario es un pretexto para reflexionar sobre los aspectos teóricos y conceptuales que han constituido la materia prioritaria de la ciencia política latinoamericana en los últimos años.

El libro nació de ese momento inevitable en el tratamiento de un tema en que surge la necesidad de poner en orden las ideas fundamentales de los autores que lo han abordado. En este caso, era necesario hacer esa tarea con la enorme cantidad de aportes realizados sobre tres puntos centrales: los giros políticos, la calidad de la democracia y el tipo de régimen. El desafío no era menor, porque no se reducía a identificar los ejes de la reflexión de cada autor o de cada perspectiva de análisis, al estilo de las útiles reseñas de las revistas especializadas. Por ahí había que comenzar, pero era solo un primer paso que, forzosamente, resultaría parcial e insuficiente debido a que la enorme mayoría de los estudios se concentra en uno de los tres ejes. En contadas ocasiones se establecen relaciones entre dos de ellos y mucho menos entre los tres. Cada uno

ha sido estudiado en profundidad, pero, en general, de manera aislada, casi sin considerar que entre ellos se tejen vínculos que se condicionan mutuamente.

Identificar esas relaciones y esos condicionamientos fue el objetivo central que guió la investigación que se plasma en este libro. Sería iluso y pretencioso creer que el vacío existente pueda llenarse con un texto de carácter tentativo e inevitablemente corto como este, pero, siguiendo la idea del libro como un diálogo, este recoge algunos temas para el debate. Dentro de sus limitaciones, estos pueden tomarse como pistas para esfuerzos de mayor alcance. El primero hace referencia al origen de los giros a la izquierda y las especificidades de cada caso. En la interpretación predominante de estas causas se ha enfatizado en la pérdida de confianza en los políticos y en el desencanto con la política, que se explican, a su vez, por los bajos rendimientos económicos derivados de las políticas de corte neoliberal. Sin duda, esos factores influyeron en el surgimiento de los gobiernos de izquierda en varios países, pero no pueden generalizarse al conjunto, porque no se recoge toda la complejidad del proceso y, sobre todo, no se reconocen las diferencias entre los países.

La propuesta que se presenta en este libro consiste en buscar detenidamente las causas tanto de carácter político como económicas y sociales. Para ello, es preciso adoptar una visión de más largo alcance en términos cronológicos y mirar la trayectoria de cada país en períodos más prolongados que el de la aplicación de las políticas neoliberales. Además, es necesario evaluar el grado de aplicación de esas políticas y sus resultados en cada país. Por esta vía, en esta indagación aparecen sorpresas, como las de Perú y Colombia, donde se han dado avances significativos en la implantación del modelo neoliberal y crisis de los partidos, pero no ha habido un giro a la izquierda. En el otro lado, se encuentran los casos de Venezuela y Ecuador, con mínimos avances en las políticas neoliberales, crisis de los partidos y giros a la izquierda. En ninguna de estas experiencias se observa la relación destacada en la mayoría de estudios, donde se ve el giro como un efecto del neoliberalismo. Por ello, el llamado es a profundizar en la búsqueda de las causas y el encadenamiento de los efectos intermedios.

Al observar las diferencias entre los países que formaron parte del giro, muchos autores han suscrito la existencia de *dos izquierdas*, una

de carácter democrático e institucionalista, la otra autoritaria y populista. Aunque bastante atractiva por su simplicidad, esta diferenciación es insuficiente porque tiende a la generalización, sin recoger todas las características que constituyen un tipo de régimen. Hay múltiples rasgos que diferencian entre sí a los gobiernos de izquierda, no solo por las características de los liderazgos, que es el eje de esas interpretaciones. La sugerencia es incluir esas otras dimensiones para evitar generalizaciones que tornan difuso al fenómeno estudiado y no permiten identificar con precisión su complejidad. De esa manera se podría contar con explicaciones adecuadas de la presencia de gobiernos como el boliviano (y más recientemente el mexicano), que mantuvieron políticas económicas ortodoxas, pero que –por medio de un ejercicio de *estiramiento conceptual*– han sido calificados como populistas.

Otro tema de debate que se abre es la necesidad de contar con parámetros claros para definir la izquierda y la derecha. La mayor parte de la bibliografía se ha adscrito –con demasiada facilidad, vale decirlo– a la autodefinición de los actores políticos. Poca o ninguna importancia se ha dado a la orientación de las políticas aplicadas por los respectivos gobiernos. Esto ha llevado a que se incluya entre los integrantes del giro a gobiernos que han aplicado políticas económicas alejadas de los objetivos redistributivos y regulatorios. Así, se ha incluido dentro de esta tendencia a países como Argentina y Paraguay, que no presentan las condiciones mínimas requeridas para ser considerados parte de ese grupo, de acuerdo con las políticas aplicadas por sus gobiernos.

En el mismo plano de la diferenciación entre izquierda y derecha, se ha dado muy poca importancia al tema de los valores, tanto al definir a los gobernantes como al analizar las políticas públicas impulsadas por ellos. En la autodefinición de los gobernantes se ha privilegiado su posicionamiento en los asuntos económicos, en especial sobre el papel del Estado, pero se ha dejado de lado su ubicación en temas como el matrimonio igualitario, los diversos tipos de familias, los derechos sobre el propio cuerpo, la educación sexual, entre otros. Es decir, al definir izquierda y derecha, se ha obviado la dimensión liberal-conservadora, sin duda un componente básico de tal diferenciación. Es así como se ha incluido en las filas de la izquierda a mandatarios defensores de valores conservadores, como el ecuatoriano Rafael Correa y el boliviano Evo

Morales, cuyas improntas marcaron las acciones de gobierno. La visión general aquí entregada sugiere que es preciso profundizar en estas cuestiones, por lo que se presenta una tipología tentativa que puede ayudar a reducir los equívocos en la calificación de un gobierno. Se trata de un llamado a reconocer, desde el comienzo, la diferencia entre el discurso y las acciones de los gobernantes.

Un tema más para el diálogo es la conceptualización de los regímenes que se sitúan entre la democracia y el autoritarismo. Este campo ha sido menos trabajado por quienes estudian los problemas que enfrenta la democracia contemporánea, aunque en el caso latinoamericano es particularmente importante, porque los procesos vividos en los últimos años han producido cambios en los regímenes políticos, tanto en los países que hicieron el giro a la izquierda como en los que no formaron parte de este. Las excepciones en ese vacío conceptual son notorias y muy sugerentes, como las *democracias delegativas*, las *democracias liberales*, los *autoritarismos competitivos* o las *democracias tuteladas*, pero en general constituyen un campo casi inexplorado. A lo largo del libro, se recogen los aportes más significativos, para integrarlos en una tipología útil para la investigación empírica.

Otro vacío, también sobre el tipo de régimen, es la escasez de estudios que lo relacionen con la calidad de la democracia. Son muy pocos los trabajos que vinculan ambos temas y proporcionan innovaciones conceptuales. La mayor parte de propuestas sobre la calidad apunta hacia construir un índice que permita comparar entre países y observar los cambios de cada uno a lo largo del tiempo. En contados casos se ha vinculado esa evaluación con el tipo de régimen que se configura, a pesar de que cualquier erosión en la calidad de la democracia da lugar a un tipo de régimen diferente a la democracia plena. Al haber marchado ambas reflexiones por vías paralelas, sin tocarse y, por tanto, sin alimentarse mutuamente, no se han desarrollado las herramientas ni los conceptos necesarios para definir los lugares donde pueden situarse los regímenes democráticos cuando pierden uno o varios de sus atributos fundamentales. Incluso, no hay una demarcación clara del umbral que separa un régimen democrático de uno autoritario, mucho menos de los límites existentes entre los diversos tipos de democracias disminuidas. Por ello, en este libro se vinculan ambos campos de estudio, a partir de

los avances realizados en cada uno de estos y se realiza un ejercicio de denotación y conceptualización.

El libro es un ejercicio de política comparada, un constante intercambio entre el nivel conceptual y la realidad sudamericana y ecuatoriana. La selección de Sudamérica se debe, por una parte, a que es la región del continente donde se presentó la mayoría de casos de giro a la izquierda y, por otra parte, a que allí tuvieron lugar diversas formas de retroceso en la calidad de la democracia. Se trata de una visión de conjunto que, con el fin de evitar las generalizaciones, destaca las similitudes y las diferencias entre los países. La selección de Ecuador responde a causas obvias, como la cercanía –que aporta una mirada directa e incluso vivencial, pero por ello mismo muchas veces engañosa– y, sobre todo, la importancia que tuvo para este país la permanencia ininterrumpida de un gobernante por 10 años. La búsqueda de explicaciones de este proceso obliga a indagar los antecedentes inmediatos, así como los diversos niveles que condicionan la democracia y determinan el régimen político.

La visión comparativa es un recurso indispensable para alcanzar los objetivos propuestos que, como se mencionó, son más de carácter conceptual que factual. Además de dar cuenta de los procesos vividos por los diversos países, en particular por Ecuador, el cotejo sirve, fundamentalmente, para poner a prueba los conceptos utilizados para explicar tales recorridos. Este ejercicio tiene cierto parentesco con la perspectiva de análisis del *process tracing* (bastante cercana, por cierto, a la visión histórico-estructural que predominó en las ciencias sociales latinoamericanas durante varias décadas), que propone examinar las teorías construidas sobre los temas tratados, para lo cual se acude a identificar los mecanismos causales y no solo a relacionar las variables independientes y la dependiente. En efecto, la comparación y el seguimiento de los procesos permiten detectar los mecanismos que intervienen en cada caso y, de esta manera, reconstruirlos con sus particularidades. Ese es el piso sobre el que se levanta el debate teórico-conceptual que es el objetivo central de este libro.

# Capítulo 1

## El giro a la izquierda en Sudamérica

El presente capítulo está orientado a ofrecer una visión general del giro a la izquierda que se dio en Sudamérica y sus resultados sobre la democracia. Este ejercicio de política comparada apunta a tres objetivos específicos que son básicos para comprender el proceso en la región, así como para apreciar las diferencias entre sus países. El primero es contar con una base descriptivo-analítica que lleve a identificar las características del viraje. El segundo es destacar los cambios en el régimen político, tanto los que se propusieron como los que efectivamente se realizaron en cada país. El tercero es realizar un primer acercamiento a los avances y retrocesos que produjeron esos cambios sobre el régimen democrático.

Los parámetros para comprender las características generales y los cambios –esto es, para alcanzar los dos primeros objetivos– son los componentes centrales del régimen político (institucionales, procedimentales y organizacionales). Para apreciar el impacto sobre la democracia, la referencia son sus dimensiones constitutivas (Estado de derecho, equilibrio y control de poderes, participación, representación, rendición de cuentas). Este enfoque no requiere la descripción, mucho menos el análisis, de las vicisitudes de los procesos políticos concretos, aunque sí es necesario establecer los aspectos centrales y los actores, con sus respectivas capacidades de apoyo al giro a la izquierda o bloqueo del mismo.

El capítulo consta de cuatro secciones. La primera, eminentemente descriptiva, ofrece una visión general (revisada y discutida en las siguientes) de los países y los presidentes considerados parte del giro a la izquierda en América Latina. Las tres siguientes se corresponden

con los objetivos planteados y buscan responder un número similar de preguntas básicas con respecto a ese proceso. En la segunda se revisa las principales explicaciones que se han formulado sobre las causas del giro. La tercera complementa a esta en cuanto contiene las diferencias que se observan entre los países y que han llevado a definir dos grandes corrientes en la izquierda continental. La última sección se enfoca en las propuestas de cambios en el régimen democrático formuladas por los partidos y líderes que impulsaron el giro a la izquierda.

## Una visión general

Según las apreciaciones predominantes, el giro a la izquierda incluyó a 11 países (ocho sudamericanos y tres centroamericanos).<sup>1</sup> En total habría abarcado a 32 gobiernos o mandatos de 17 personas (3 mujeres y 14 hombres). Hasta 2017, se sumaron 89 años de gestión presidencial, que llegarían a 104 al concluir los mandatos que estaban vigentes a esa fecha. El único país que contó con gobiernos considerados de izquierda durante todo ese período (19 años) es Venezuela. Le siguen Chile (con la alternación de un gobierno de derecha), con 14 años, y Brasil, con 13. Uruguay, Argentina y Bolivia ocupan los siguientes lugares, con 12 años ininterrumpidos cada uno. Las sucesivas posiciones están ocupadas por Nicaragua, con 11 años, Ecuador, con 10, y El Salvador, también con 10. Finalmente, Guatemala y Paraguay tuvieron, cada uno, cuatro años (una sola administración) de gobiernos que han sido considerados de izquierda.

Solo tres presidentes no pudieron concluir sus períodos, en tanto que 10 de ellos fueron reelegidos por lo menos una vez, ya sea de manera continua o después de un período. Ocuparon más de una vez la presidencia de manera continua Hugo Chávez (cuatro mandatos, 14 años), Daniel Ortega (tres mandatos, 15 años), Evo Morales (tres mandatos, 14 años), Rafael Correa (tres mandatos, 10 años), Luiz Inácio da Silva (dos mandatos, ocho años), Cristina Fernández (dos mandatos, ocho años) y Nicolás Maduro (dos mandatos, cinco años).

---

<sup>1</sup> El corte final para el período analizado es 2018, por tanto, las cifras presentadas a continuación reflejan de manera parcial los mandatos de algunos gobernantes (como Tabaré Vázquez, Evo Morales o Nicolás Maduro) y no recogen hechos sucedidos más adelante (como el final anticipado del gobierno de Morales en Bolivia).

Tabaré Vázquez y Michelle Bachelet lograron una reelección con alternancia de un período, con un total de ocho años cada uno. No fueron reelegidos Ricardo Lagos (seis años), Mauricio Funes, José Mujica y Salvador Sánchez (cinco años cada uno), ni Néstor Kirchner y Álvaro Colom (cuatro años cada uno). No concluyeron uno de sus mandatos Hugo Chávez, fallecido cuando iniciaba su cuarto período (en 2013), Fernando Lugo, destituido por el congreso (en 2012), ni Dilma Rousseff, también por destitución en su segundo período (en 2016).

Según esta apreciación general, el giro habría sido un fenómeno esencialmente sudamericano, tanto por los países donde se presentó como por su duración y la magnitud de la población que estuvo bajo esos regímenes. Solo Colombia y Perú (además de los pequeños países Guyana, Surinam y la Guayana Francesa) no formaron parte de este proceso. Los ocho que se incluyeron contienen más del 80 % de la población sudamericana, mientras en Centroamérica esos regímenes rigieron sobre algo más del 60 % de población de esa parte del continente.

Un elemento que ha sido tomado como evidencia del éxito de estos gobiernos y del apoyo popular que recibieron es su duración.<sup>2</sup> Según esas apreciaciones, la permanencia en el gobierno habría fortalecido la capacidad para definir y aplicar políticas de largo alcance. Sin embargo, como se verá en las siguientes secciones y en el siguiente capítulo, hay una relación débil entre la duración de los gobiernos y el alcance de las políticas públicas. Más bien, hubo varios países (como Venezuela, Bolivia y Ecuador) donde esa relación fue inversa, ya que las reformas más profundas, en especial las que incluyeron la promulgación de nuevas constituciones, se hicieron en los primeros años (e incluso meses) de gestión. Estas aseguraron la continuación de los gobiernos con procedimientos como la reelección presidencial y, en general, la ingeniería institucional (un factor decisivo en los triunfos del partido de gobierno y en el control de los otros poderes del Estado). Además, en una proporción considerable de los países que son incluidos en el giro y que tuvieron por lo menos una reelección (Argentina,

---

<sup>2</sup> Fueron abundantes las declaraciones de los presidentes Chávez, Morales y Correa en las que interpretaban sus triunfos electorales —en especial sus reelecciones— como muestras inequívocas de apoyo a las políticas aplicadas por sus gobiernos, pero también como un cambio en los valores y en las preferencias de la ciudadanía. Pero, los resultados de las encuestas de opinión que recogen información sobre la autodefinición ideológica demuestran una realidad bastante diferente (LAPOP 2021).

Brasil, Chile y Uruguay) no se aplicaron políticas radicales que requirieran tiempos relativamente largos para enraizarse.<sup>3</sup>

En todos los casos, los gobiernos estuvieron a cargo de un mismo partido o coalición (aunque algunos cambiaron de denominación), sin que se presentaran episodios de alternancia con otras fuerzas del mismo signo. Esto ocurrió por tres motivos. Primero, por la inexistencia de otras agrupaciones de izquierda en el espacio político-electoral, como ocurrió en Uruguay, Guatemala, El Salvador, Paraguay y Argentina. Segundo, por la capacidad de los partidos gobernantes de absorber, debilitar o anular a las organizaciones de izquierda que no formaban parte del gobierno, como fueron los casos de Venezuela —después de los primeros desprendimientos de sectores de izquierda—, Nicaragua, Ecuador y Bolivia. Tercero, por la debilidad de los partidos que no formaban parte de la alianza gubernamental y que impugnaron a esta en la contienda electoral, lo que se vio en Brasil y Chile. Todas estas formas dibujan el giro como el fenómeno de una agrupación política y no como la expresión de un proceso de largo alcance que estableciera un campo común para que fuerzas de diverso signo pudieran alternarse en el gobierno, sin que esto cambiara la esencia del régimen instaurado. Por ello, las probabilidades de que continuara la orientación política (la materialización de un *path dependence*) fueron muy reducidas cuando un partido de distinto signo llegaba al gobierno.<sup>4</sup>

Esta visión general (que se resume en la tabla 1.1) incluye países y presidentes que, desde una definición más rigurosa, no deberían ser ubicados en la izquierda. Su consideración en este acercamiento introductorio busca reflejar la visión predominante en la opinión pública y en buena parte de los trabajos académicos. En gran medida, esta versión se ha construido a partir de la autoubicación de los presidentes o de su discurso, pero varía significativamente cuando se utilizan criterios más estrictos para la clasificación.

---

<sup>3</sup> Nicaragua constituye un caso atípico en este sentido, ya que bajo los tres mandatos de Daniel Ortega se aplicaron políticas económicas de corte claramente neoliberal que venían desde las gestiones de sus antecesores.

<sup>4</sup> La excepción fue Chile, donde la elección de un gobierno de derecha (2010-2014) no alteró los componentes sustanciales del modelo político-económico. Una parte de la explicación puede encontrarse en los acuerdos básicos construidos con anterioridad, que abarcaban todo el espectro político. Por la misma razón, se puede suponer que Uruguay podría seguir un camino similar en caso de una derrota electoral del Frente Amplio. Brasil también pudo haber seguido por esa línea, pero fue obstruido por los escándalos de corrupción que llevaron al quiebre de los acuerdos básicos constituidos desde las presidencias de Fernando Henrique Cardoso y mantenidos por los dos presidentes de izquierda.

Tabla 1.1. Presidentes de izquierda según la apreciación predominante (1999-2017)

	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Hugo Chávez																			
Ricardo Lagos																			
Luiz Inácio da Silva																			
Dilma Rousseff																			
Néstor Kirchner																			
Tabaré Vázquez																			
Michelle Bachelet																			
Evo Morales																			
Daniel Ortega																			
Rafael Correa																			
Cristina Fernández																			
Fernando Lugo																			
Mauricio Funes																			
José Mujica																			
Álvaro Colom																			
Salvador Sánchez																			
Nicolás Maduro																			

## Causas y características del giro a la izquierda

Usualmente, se ha tomado el triunfo de Hugo Chávez en la elección presidencial venezolana de 1998 como el inicio del giro a la izquierda en América Latina (Stokes 2002; Panizza 2005; Arditi 2008; Weyland 2009; Levitsky y Roberts 2011; Alcántara 2016; H. Ramos 2017). La selección de ese hecho como hito fundacional se explica porque, a pesar de la presencia anterior de gobernantes de esa tendencia, fue el primero de los que, en adelante, se considerarían los integrantes de una ola que se movía en esa dirección (Panizza 2005).<sup>5</sup> Las características de los gobiernos que la integraron, las diferencias existentes entre ellos y la magnitud del proceso han sido temas de debate entre los autores que incluyeron a gobiernos tan diversos como los que aparecen en la tabla 1.1. Este debate –o, más bien, las dudas acerca de la inclusión de unos y otros gobiernos como de izquierda– ha trascendido a los campos de la política y de la opinión pública. Uno de los temas más difundidos fue el que se desarrolló en torno a las diferencias entre dos o más izquierdas. Para establecer esa separación, se tomó la orientación de la política económica como elemento definitorio y, solo en menor medida, la posición de los gobiernos de izquierda con respecto a la democracia.

En la búsqueda de las causas del giro, es preciso hacer algunas referencias a las explicaciones que se han ofrecido y a las diferencias que se han encontrado. Es importante definir este origen para comprender el proceso posterior, sobre todo para caracterizar las regularidades que se encuentran en todos los países y las particularidades que aparecen en algunos de ellos. Como se plantea desde varias perspectivas de análisis, las causas de un fenómeno determinan el proceso inmediato e inciden de manera determinante en los resultados finales.<sup>6</sup> El rastreo de las causas

---

<sup>5</sup> El antecesor emblemático de los gobiernos de izquierda, elegidos democráticamente, en América Latina es el de Salvador Allende, en Chile (1970-1973). Los gobiernos de Rodrigo Borja, en Ecuador (1988-1992), y Jaime Paz, en Bolivia (1989-1993), fueron considerados de izquierda por la filiación de los presidentes y de sus respectivos partidos, pero las políticas que aplicaron no se corresponden con esa definición. Más cercana en el tiempo al giro a la izquierda, aunque también con una brecha amplia entre la adscripción ideológica y el ejercicio gubernamental, está la administración de Fernando Henrique Cardoso, en Brasil (1995-2002). Así mismo, partidos de izquierda tuvieron una participación determinante en los gobiernos de la Concertación por la Democracia, en Chile.

<sup>6</sup> Tanto la perspectiva de *path dependence* como la de *trazado de procesos* descansan sobre la relación entre causas, proceso y resultados (Mahoney 2001, 2015; Collier 2011).

y de los procesos tiene especial relevancia en un tema como el giro a la izquierda por el amplio alcance que tuvo, al abarcar un numeroso grupo de países de América Latina –en particular de Sudamérica–, y por las diferencias que se encuentran entre ellos.

En términos generales, existe un relativo acuerdo entre los autores al considerar que el giro fue una respuesta a los efectos de las políticas neoliberales aplicadas desde mediados de la década de los ochenta (Arditi 2008; Weyland 2009; García Montero, Selios y Marenghi 2019). Los costos sociales de la aplicación de medidas de ajuste y de las políticas que privilegiaban la estabilidad macroeconómica serían un factor fundamental. Los impulsores del modelo neoliberal sostenían que, al controlar variables como la inflación y ofrecer condiciones favorables para la inversión privada –con la reducción al mínimo de la regulación estatal–, se lograrían efectos positivos sobre el empleo, la pobreza y, en general, las condiciones de vida de la población. Sin embargo, este resultado virtuoso –que fue calificado por sus críticos como el *efecto goteo*– se cumplió solamente en un número reducido de países y nunca en la magnitud anunciada. Según la explicación de una gran parte de autores que han analizado el giro a la izquierda, estos magros resultados habrían producido una insatisfacción generalizada, aún en casos exitosos de aplicación de ese modelo. Este descontento habría desembocado en el rechazo a los partidos y a los políticos que propugnaban la continuación de esta línea.<sup>7</sup> Según esa visión, el viraje a la izquierda tendría un carácter esencialmente antineoliberal y esto condicionaría la orientación de las políticas de los nuevos gobiernos. El giro en sí mismo se entendería como un fenómeno postneoliberal.

Sin duda, esta apreciación resulta muy atractiva, sobre todo porque se plantea que la causa del proceso es un factor objetivo –las políticas neoliberales–, cuyos resultados se pueden evaluar e incluso medir. Sin embargo, la explicación no se sostiene en su totalidad, ya que está construida de manera retrospectiva, debido a que se deduce del resultado

---

<sup>7</sup> Para ilustrar el estado de ánimo de la población, algunos autores se apoyaron en encuestas de opinión, como la de Latinobarómetro que, para 2002, señalaba que dos de cada tres latinoamericanos consideraban que sus condiciones económicas eran malas y solamente uno de cada cuatro creía que estas podrían mejorar. La proporción de quienes la calificaban como mala había subido desde 1997 en 14 de los 17 países analizados (Lora y Panizza 2003, 123).

final (el giro a la izquierda) y se asienta más en el discurso de las fuerzas que lo impulsaron, que en las condiciones reales en que se aplicó el modelo. Por consiguiente, se hace necesario un análisis más detenido de lo ocurrido en cada país. Como se verá de inmediato, esto lleva a matizar esa explicación y da pistas más firmes para comprender las características del giro, así como las diferencias entre los países y gobiernos que lo protagonizaron.

Como paso inicial en esa dirección, es conveniente contar con una visión general del contenido de la reforma neoliberal. En términos sintéticos, el objetivo era la sustitución del modelo económico vigente, denominado de *desarrollo hacia adentro*, de *mercado interno* o de *sustitución de importaciones*. En este, el Estado desempeñaba un papel fundamental, la renta de las actividades primarias constituía el motor de la economía y regían las medidas proteccionistas dirigidas a impulsar la industrialización y consolidar el mercado interno.<sup>8</sup> El denominado Consenso de Washington pretendía reemplazarlo por un modelo asentado en la actividad privada, con un mínimo de regulaciones y abierto a la economía mundial.<sup>9</sup> Por tanto, las áreas de políticas seleccionadas para la intervención por parte de los impulsores del neoliberalismo constituían el corazón del modelo previo. El proteccionismo y el papel central asignado al mercado interno debían sustituirse por la apertura hacia el exterior, con la consecuente reforma arancelaria y la reorientación de las actividades productivas. Conseguir los recursos necesarios para fomentar las actividades económicas requería un sector financiero liberado de los elementos que se consideraban como trabas para un funcionamiento

---

<sup>8</sup> Este modelo no estuvo anclado a una opción ideológica determinada, más bien se mantuvo bajo gobiernos de derecha e izquierda, e incluso bajo dictaduras militares (con los casos paradigmáticos de Perú, con Velasco Alvarado, entre 1968 y 1975, y Ecuador, con Rodríguez Lara, entre 1972 y 1976). Las diferencias ideológicas se expresaban solamente en el mayor o menor énfasis puesto en determinados aspectos.

<sup>9</sup> Altimir (1997, 8-9) ofrece un resumen de la orientación de las políticas neoliberales, señala que, aunque “estos procesos nacionales de reforma están lejos de parecerse entre sí, todos ellos persiguen como meta la estabilidad macroeconómica y la competitividad internacional sobre la base de la disciplina fiscal, una mayor libertad de comercio, la vigencia de los mecanismos del mercado y la inversión privada. Los ejes principales de la estrategia de reforma son la apertura de la economía al comercio internacional –tanto a la competencia de las importaciones como a la competencia con las exportaciones propias en los mercados externos–, la privatización de las empresas del Estado y medidas tributarias para aumentar la recaudación fiscal, además de la desregulación de los mercados. Esto implica un viraje radical en el modelo de acumulación y crecimiento”.

ágil. Para compensar el vacío que quedaría por la pérdida o la reducción de la renta proveniente de las actividades primarias se necesitaba una fiscalidad apropiada. El Estado debía ceder el lugar central a la empresa privada, incluso trasladando a esta las actividades que tradicionalmente estaban bajo su control (y que en muchos casos fueron tratadas con leyes especiales por considerarlas áreas estratégicas). Todo ello requería un mercado de trabajo flexible y dinámico.

Con esos objetivos, se definieron cinco áreas de intervención dentro del modelo neoliberal. La apertura de la economía hacia el exterior, la reforma del sistema financiero, la reforma fiscal, la privatización y la reforma laboral conformaron el paquete impulsado por varios organismos multilaterales (Altimir 1997; Ffrench-Davis 2001, 66-70; Lora y Panizza 2003). Sin embargo, no todos los países lo acogieron y, entre los que tomaron ese camino, se observaron diferencias importantes en el grado de aplicación de cada política. Esta heterogeneidad obliga a hacer algunas consideraciones útiles para el análisis posterior, especialmente para evaluar su impacto social y político.<sup>10</sup> Básicamente, se pueden identificar tres dimensiones que ordenan las diversas situaciones en las que se ubicaron los países. La primera es la aplicación o no aplicación de políticas neoliberales, donde también pueden haber situaciones intermedias o de aplicación parcial. La segunda es el éxito o el fracaso de esas políticas en términos económicos. La tercera es el éxito o el fracaso en términos sociales.

En cuanto a la primera dimensión, hay un relativo acuerdo entre los autores en señalar a Argentina, Bolivia, Brasil, Chile y Perú como los países que tuvieron mayor avance en la aplicación de políticas neoliberales, a Colombia y Paraguay como los que hicieron avances parciales, y a Ecuador, Uruguay y Venezuela como los que aplicaron en menor medida este tipo de políticas (Lora 2001; Lora y Panizza 2003). En la tabla 1.2 se muestra la heterogeneidad en el grado de aplicación de cada una de las cinco políticas y las variaciones en la adopción del paquete en su conjunto. Esta diversidad evidencia diferencias en la asignación de prioridades, a

---

<sup>10</sup> Aunque la atención se ha concentrado en la privatización, las otras áreas tuvieron tanta importancia como esta, ya sea por sus efectos económicos o por los sociales. Aún está pendiente un análisis detenido de los efectos sociales y políticos de cada una de estas políticas, así como de los actores que las impulsaron y los que se opusieron.

Tabla 1.2. América del Sur: grado de avance de la aplicación de políticas neoliberales (1980-2010)

Países	Políticas					
	Apertura económica	Reforma financiera	Reforma fiscal	Privatización	Reforma laboral	Conjunto de políticas
Argentina	Medio	Alto	Alto	Alto	Medio	Alto
Bolivia	Medio	Alto	Alto	Medio	Alto	Alto
Brasil	Alto	Alto	Alto	Alto	Medio	Alto
Colombia	Alto	Medio	Medio	Medio	Medio	Medio
Chile	Alto	Alto	Alto	Alto	Alto	Alto
Ecuador	Bajo	Medio	Medio	Bajo	Bajo	Bajo
Paraguay	Medio	Medio	Medio	Medio	Medio	Medio
Perú	Alto	Alto	Alto	Alto	Alto	Alto
Uruguay	Medio	Medio	Medio	Bajo	Bajo	Bajo
Venezuela	Bajo	Bajo	Bajo	Bajo	Bajo	Bajo

Fuentes: Lora y Panizza (2003); Stein et al. (2006); Ramos (1997).

la vez que puede tomarse como una expresión indirecta de las condiciones políticas y sociales existentes en cada país en el período de aplicación de esas políticas. La mayor o menor fortaleza de los actores que las impulsaban y de quienes las resistían fue determinante para los resultados (Stein et al. 2006). De igual manera, influyeron las condiciones políticas, sobre todo las de carácter institucional, como los sistemas de partidos y las relaciones entre los poderes del Estado, como lo han demostrado varios estudios (Ramos 1997; Stein et al. 2006; Mejía 2009a).

La segunda dimensión, referida al éxito o el fracaso de las políticas neoliberales en términos económicos, guarda alguna vinculación con la primera. En los países que aplicaron de manera relativamente uniforme las reformas en las cinco áreas, se observan indicadores macroeconómicos más positivos que en los demás. En términos estrictamente económicos, Argentina, Bolivia, Brasil, Chile y Perú obtuvieron, en plazos muy cortos, éxitos que apuntaban hacia los objetivos establecidos. Fundamentalmente, lograron el control de la inflación, que fue clave para la estabilización económica y para establecer condiciones favorables para la intervención en las otras variables macroeconómicas. Sin embargo, al considerar los efectos en un tiempo más largo y observar el

comportamiento económico en términos agregados, resaltan diferencias entre esos mismos países, sobre todo en indicadores como las tasas de crecimiento. Así, Chile y Perú mantuvieron tasas relativamente altas en la última década del siglo XX, mientras los otros tres países se situaron en niveles moderados. A pesar de los éxitos iniciales, Argentina, Brasil y Bolivia presentaron indicadores macroeconómicos menos satisfactorios en el largo plazo. En consecuencia, si bien el grado de avance en las reformas tuvo incidencia inmediata, no se puede considerar como la única condición (necesaria y suficiente) para explicar las diferencias entre países. Nuevamente, como en la dimensión anterior, cabe considerar la incidencia de otros factores, como el entorno institucional y la correlación de fuerzas políticas.

La tercera dimensión, relacionada con los efectos sociales, parecería servir como constatación de la hipótesis que considera las políticas neoliberales como el factor determinante del giro a la izquierda, ya que, en general, los indicadores sociales fueron negativos. En la mayoría de países se observó retroceso o estancamiento en campos como la educación y la salud (Kaztman y Gerstenfeld 1990; CEPAL 1996; Ramos 1997). Así mismo, con excepción de determinados países, con esas políticas no se lograron tasas significativas de reducción de la pobreza, que era uno de sus objetivos explícitos, ni fue posible reducir la brecha de la desigualdad, que más bien se profundizó (Behrman, Birdsall y Székely 2001).<sup>11</sup> Sin embargo, al encontrarse resultados relativamente similares en todos los países, tanto en los que más avanzaron en las políticas como en los que lo hicieron en menor medida y los que no se adscribieron a esa tendencia, no se las puede considerar como un factor determinante. De igual manera a lo señalado respecto a las dimensiones anteriores, es pertinente suponer que las políticas neoliberales pueden haber influido en alguna medida, pero no se puede afirmar que hayan sido la causa fundamental del giro a la izquierda, mucho menos la única.<sup>12</sup>

---

<sup>11</sup> Chile y Brasil fueron los países que lograron avances significativos en la reducción de la pobreza. Sin embargo, en cuanto a la disminución de la desigualdad, Chile tuvo indicadores negativos, mientras Brasil mostró un leve avance (CEPAL 2017; Machinea y Kacef 2007). Cabe señalar que el tema de la desigualdad no constaba entre los objetivos de las políticas neoliberales.

<sup>12</sup> Un ejercicio contrafactual podría ser una estrategia apropiada para abordar el problema que se plantea al constatar que el deterioro de las condiciones sociales aparece como una constante en todos los países, independientemente de las políticas aplicadas y de la intensidad de estas. Un modelo

Con estos elementos, lo siguiente es desplazar el análisis hacia las características del giro a la izquierda. El primer aspecto a considerar en este campo es que hubo cuatro países (Argentina, Colombia, Paraguay y Perú) que no se incluyeron en ese proceso.<sup>13</sup> Si se buscan las causas que llevaron a que estos países se alejaran de la tendencia dominante, se concluye que no existen elementos comunes, ya sea en el nivel estructural (económico, social) o en el político. Los efectos de las políticas también fueron muy diferentes en cada uno de esos cuatro países. Por ejemplo, las dificultades de Argentina para alcanzar tasas significativas de crecimiento no se encuentran en los otros países, especialmente en Perú, que mantuvo un ritmo sostenido por encima del 4 % a lo largo de la década de los noventa y las dos primeras del siglo XXI (CEPAL 2017). Lo mismo se podría decir de un amplio conjunto de indicadores económicos y sociales, que permiten identificar diferencias muy claras. Dentro de lo que aquí interesa, Argentina y Perú se sitúan entre los lugares donde hubo mayor grado de avance en la aplicación de las políticas neoliberales, mientras Colombia y Paraguay están en el grupo intermedio. Posiblemente, el factor común a estos países es la marginación de la izquierda. Las secuelas de la *guerra sucia* desarrollada durante la dictadura militar argentina, la violencia política en Colombia, el recuerdo de la traumática experiencia del terrorismo en Perú y la fuerte herencia de la dictadura en Paraguay pueden considerarse como un mismo fenómeno, que se constituye en un factor importante para que se cerrara el paso a las organizaciones de izquierda. En consecuencia, la ausencia del giro a la izquierda en estos países podría atribuirse a factores políticos y, solamente en menor grado, a la orientación de las políticas neoliberales, con sus efectos económicos y sociales.

---

que pudiera explicar lo que habría sucedido bajo la aplicación de otras políticas seguramente dirigiría la atención a otros factores, de manera especial a las consecuencias del desarme de un modelo de desarrollo que tuvo larga presencia en América Latina.

<sup>13</sup> Puede sorprender la inclusión de Argentina en este grupo, ya que se generalizó la calificación de los gobiernos de Néstor Kirchner y Cristina Fernández como de izquierda (Cameron y Hershberg 2010, 2; Levitsky y Roberts 2011, 1). Sin embargo, las especificidades del peronismo y, en general, del sistema político argentino relegan el clivaje ideológico de izquierda-derecha a un plano muy secundario y exigen un tratamiento más cuidadoso. Este es uno de los casos en que se justifica plenamente la utilización de la noción de populismo. La ausencia de definiciones ideológicas y de organizaciones de izquierda que sustenten el proceso argentino se destaca en Novaro, Bonvecchi y Cherny (2014). También puede llamar la atención la presencia de Paraguay en este grupo, pero hay argumentos sólidos para rechazar su consideración entre los países que hicieron el giro (Solís y Cerna 2017).

Un segundo aspecto que se debe considerar es la relación del giro con el diferente grado de avance en las políticas del paquete neoliberal que fue señalado antes. Según la explicación usual, se esperaría que donde hubo un alto grado de aplicación de esas políticas el giro se hubiera producido como reacción a los efectos económicos y sociales negativos. Tres de los cinco países que conforman ese grupo (Bolivia, Chile y Brasil) hicieron el giro, mientras los otros dos (Argentina y Perú), como ya se vio antes, no se integraron en ese proceso. Los dos países que tuvieron una aplicación media de las políticas (Colombia y Paraguay) no hicieron el giro. Por su parte, los tres países que tuvieron los niveles más bajos de avance en las políticas neoliberales (Ecuador, Uruguay y Venezuela) sí hicieron el giro a la izquierda. Por lo tanto, en términos generales, las evidencias que sostienen que existe una relación causal directa entre el grado la aplicación de las medidas neoliberales de ajuste y el giro a la izquierda son débiles.

El examen de esa explicación no está completo si no se pone atención en los resultados sociales de las políticas neoliberales. Desde la perspectiva económica, el criterio de éxito se midió según el impacto que tuvieron las reformas en el comportamiento de indicadores macroeconómicos, como la tasa de crecimiento, la recaudación fiscal y la balanza comercial (Altimir 1997; Ffrench-Davis 2001). Pero, ese éxito referido exclusivamente a la macroeconomía no es suficiente para comprender la lógica de los autores que consideran las políticas neoliberales como el factor causal del giro. Para entender su posición es necesario desplazar la atención hacia los efectos sociales, ya que su explicación es que el giro se produjo como respuesta a estos. Cuando se da ese paso, se encuentra un panorama más complejo, ya que no existe una relación directa entre el resultado económico de las reformas, los efectos sociales de estas y el giro a la izquierda (como se sintetiza en la tabla 1.3).

Tabla 1.3. Políticas neoliberales, efectos y giro a la izquierda

Países	Políticas					
	Apertura económica	Reforma financiera	Reforma fiscal	Privatización	Reforma laboral	Conjunto de políticas
Argentina	Medio	Alto	Alto	Alto	Medio	Alto
Bolivia	Medio	Alto	Alto	Medio	Alto	Alto
Brasil	Alto	Alto	Alto	Alto	Medio	Alto
Colombia	Alto	Medio	Medio	Medio	Medio	Medio
Chile	Alto	Alto	Alto	Alto	Alto	Alto
Ecuador	Bajo	Medio	Medio	Bajo	Bajo	Bajo
Paraguay	Medio	Medio	Medio	Medio	Medio	Medio
Perú	Alto	Alto	Alto	Alto	Alto	Alto
Uruguay	Medio	Medio	Medio	Bajo	Bajo	Bajo
Venezuela	Bajo	Bajo	Bajo	Bajo	Bajo	Bajo

La primera constatación que se extrae de esta información es que, de los cinco países que tuvieron mayor avance en las políticas neoliberales, solamente Chile obtuvo resultados sociales que pueden considerarse altos.<sup>14</sup> Los otros países que conforman este grupo tuvieron resultados sociales medios (Bolivia y Brasil) o bajos (Argentina y Perú).<sup>15</sup> Sin embargo, tres de ellos (Bolivia, Brasil y Chile) hicieron el giro y los otros dos (Argentina y Perú) se mantuvieron al margen de ese proceso. Por tanto, en este grupo no existe regularidad entre el avance en las políticas, los resultados sociales y el giro a la izquierda. Tampoco se encuentra

<sup>14</sup> La calificación de resultados sociales altos en Chile se basa en los niveles de reducción de la pobreza y en el incremento del producto interno bruto per cápita. Es muy pertinente el cuestionamiento que se hace a esta opinión por la muestra de las deficiencias en el modelo de previsión y los problemas que se hicieron evidentes en la educación.

<sup>15</sup> La inclusión de Bolivia en el grupo de países con resultados sociales de nivel medio se debe a los avances en la lucha contra la pobreza por medio de programas focalizados (PNUD 2007; Costa 2011) y a la implantación de mecanismos de inclusión social, especialmente con respecto a los pueblos indígenas, con leyes efectivamente aplicadas como la de Participación Popular (Romero 1999; Blanes 2001). La situación previa de países como Bolivia y Brasil, con altos niveles de pobreza y muy baja cobertura de servicios sociales, determina que pequeños avances en esos campos aparezcan como logros significativos. Es conocido que, al intervenir en esas condiciones, las políticas sociales logran efectos más rápidos y visibles, pero pronto llegan a sus límites y los avances posteriores –los que aseguran la inclusión– son mucho más difíciles y sus resultados pueden parecer insignificantes (Katzman y Gerstenfeld 1990).

esta relación en Colombia y Paraguay, los dos países que avanzaron en un grado medio en la aplicación de las políticas, ya que difieren en los efectos sociales pero ambos estuvieron fuera del viraje político. Finalmente, los tres países que tuvieron menor avance en las políticas neoliberales (Ecuador, Uruguay y Venezuela) hicieron el giro, pero dos de estos (Ecuador y Venezuela) tuvieron resultados sociales bajos, mientras que Uruguay se considera exitoso en este campo (Machinea y Kacef 2007).

Si a mediados de la primera década del siglo XXI, las condiciones de vida de la población sudamericana, con las excepciones mencionadas, se habían deteriorado o habían mejorado en aspectos muy específicos, y a la vez no todos los países aplicaron en el mismo grado el paquete neoliberal, se debe buscar una explicación más valiedera para el giro a la izquierda. Este no puede ser atribuido exclusivamente a los efectos sociales de aquellas políticas, aunque hayan tenido algún peso en la definición del proceso. A manera de hipótesis explicativa, se puede sostener que se debe a un fenómeno de mayor alcance, que abarcó al conjunto de países (y también condicionó las políticas aplicadas durante la fase neoliberal).

Esta hipótesis se centra en la *coyuntura crítica* que se configuró cuando, por una parte, el anterior modelo de desarrollo llegó a su límite –un punto en el cual ya no tenía capacidad para reproducirse– y, por otra parte, los sistemas políticos fueron insuficientes para enfrentar el desafío del cambio de modelo con el diseño y aplicación de políticas que, entre otros problemas, pudieran resolver el de la inclusión social.<sup>16</sup> La noción de coyuntura crítica alude no solamente al fin del ordenamiento previo –a una situación de quiebre–, sino también a las decisiones que toman los actores dentro de la amplia gama de posibilidades que les ofrece una situación, y a la definición de una ruta que se abre de ahí en adelante para configurar un nuevo escenario (Pierson 2000; Mahoney 2001;

---

<sup>16</sup> Cabe recordar la abundante bibliografía económica y política de los años sesenta y setenta sobre las limitaciones del modelo de desarrollo y las diversas manifestaciones de la crisis política. Temas como la marginalidad, migración, urbanización descontrolada, estrategias de supervivencia, empleo informal, entre otros, abundaron en los estudios que, implícita o explícitamente, demostraban que el modelo económico había alcanzado sus límites. En lo político, temas como el populismo y el clientelismo cobraron enorme importancia, al ser vistos como reflejos de las condiciones precarias de inserción de los sectores populares. También es muestra de aquella visión anticipada de la crisis del modelo de desarrollo la percepción de las dictaduras militares, ya sea como árbitros o bien como sujetos suprasociales para reacomodarlo.

Page y Bednar 2006).<sup>17</sup> Esta coyuntura crítica se habría abierto a inicios de la década de los ochenta y se mantendría hasta inicios del presente siglo. Tanto la adopción del paquete neoliberal como el giro a la izquierda serían parte de ella y constituirían los resultados de las decisiones de los actores del momento frente a las opciones que se les presentaban como soluciones para enfrentar el agotamiento del modelo de desarrollo interno o de sustitución de importaciones. De esta manera, ambas opciones representarían no solamente cambios de signo político en la conducción de los gobiernos, sino dos intentos diametralmente opuestos para definir un camino que debía llevar a la instauración de regímenes alternativos tanto en lo económico como en lo político.

Aunque en términos cronológicos la alternativa neoliberal fue la primera que se aplicó en un alto número de países, no llegó a consolidarse como un nuevo régimen. Como se ha visto en las páginas precedentes, su asentamiento fue muy heterogéneo y desigual en el continente y su aplicación no estuvo exenta de conflictos, dentro de una dinámica de avances y retrocesos. Se puede sostener, dentro de la hipótesis general, que una de las múltiples causas de ese fracaso fue la debilidad de su propuesta política.<sup>18</sup> En la mayoría de países, la alternativa neoliberal se limitó a impulsar el paquete de las reformas económicas, mientras se intentaba que la toma de decisiones se definiera exclusivamente sobre criterios técnicos. Los esfuerzos por reemplazar a los partidos y, en general, a las organizaciones políticas y sociales por cuerpos tecnocráticos fueron explícitos, dentro de una propuesta que llevaba a la despolitización de la política (Conaghan, Malloy y Abugattas 1990; Stokes 2002). De hecho, se socavaban las bases del modelo económico, ya que se lo dejaba sin sustento político.

---

<sup>17</sup> Una coyuntura crítica se configura solamente cuando el conjunto de actores encuentra incentivos para transitar por una ruta que lleve al cambio de la situación anterior. Si esto no ocurre, se puede aludir a una ruptura o a un quiebre, sin que se concrete la definición de un camino para llegar a un nuevo orden (económico, social, político). Esta puntualización es importante para explicar los casos de los países donde se intentó perseverar en las pautas del modelo anterior sin aceptar que este se había agotado y que era necesario sustituirlo por un modelo alternativo (que no era exclusivamente el neoliberal, como lo comprueba el caso uruguayo).

<sup>18</sup> En sus conocidos textos sobre el estado burocrático autoritario, O'Donnell (1979) consideraba que las dictaduras de los años setenta y ochenta diferían de sus antecesoras en el intento de establecer un nuevo modelo económico y político. Aunque diversas circunstancias impidieron su materialización en la mayor parte de países (la excepción podría ser Chile), la identificación del fenómeno era correcta.

La distancia entre las políticas –entendidas básicamente como tomas de decisiones– y la política –entendida como la capacidad de procesar el conflicto social y formular propuestas– se constituyó en uno de los puntos más débiles del neoliberalismo.<sup>19</sup> En el contexto de incremento de la pobreza y de deterioro de las condiciones de vida, que fue característico en la mayor parte de países de la región, esa desconexión entre la toma de decisiones y la política fue uno de los factores adversos para la consolidación de ese modelo. El manejo predominantemente técnico era insuficiente para neutralizar el alto costo social inherente a esas políticas en muchos países. Los intentos de contrarrestar esos efectos por medio de programas específicos –generalmente focalizados en determinados grupos sociales– tuvieron un alcance limitado en términos económicos y sociales, y su impacto político fue prácticamente insignificante.<sup>20</sup> Tampoco tuvo éxito la intención de contar con una sociedad pasiva, que estuviera dispuesta a aceptar los sacrificios inmediatos a cambio de los beneficios que podría obtener en el futuro. Únicamente en los países que vivieron procesos de hiperinflación o estuvieron gobernados por dictaduras militares fue posible contar con algún grado de apoyo para las políticas, y siempre de manera parcial, limitada al momento del ajuste.<sup>21</sup>

Como se ha planteado reiteradamente, las políticas neoliberales requirieron, en muchos casos, de gobiernos fuertes (como Argentina durante la primera presidencia de Menem) o, abiertamente, de dictaduras (como Chile y, parcialmente, Perú), lo que no podía traducirse en el apoyo ciudadano, ya que, por definición, esos regímenes excluyen a la

---

<sup>19</sup> La preocupación por la gobernabilidad –surgida precisamente en esos momentos– responde, en gran medida, a esa disrupción entre la definición de políticas y la constitución de un orden integrador con capacidad de procesar el conflicto social sin negarlo (Flisfisch 1983; Alcántara 1995; Coppedge 1996; Camou 1998).

<sup>20</sup> En una apreciación general, según los resultados electorales y el apoyo a los gobiernos, se puede señalar el bajo impacto de los programas focalizados sobre las preferencias políticas de la población en varios países (en particular en Bolivia y Argentina).

<sup>21</sup> En casos como los de Bolivia, Brasil, Perú y, en menor medida, Argentina hubo una reacción social relativamente favorable a las medidas iniciales, que estaban dirigidas al control de la hiperinflación. Sin embargo, ese apoyo relativo –y variable entre países– no fue continuado, en parte por el propio costo social de las medidas, pero sobre todo por la escasa atención que pusieron en la política los gobiernos y los impulsores de esas políticas.

política.<sup>22</sup> Obviamente, en aquellos casos hubo mayores probabilidades de avanzar en la aplicación de las políticas debido a la utilización de medios autoritarios, pero de esa manera no se garantizaba su implantación como modelo perdurable, ya que se trataba de una imposición que no contaba con la aprobación colectiva. Ese divorcio entre economía y política no solo explica la escasa capacidad del neoliberalismo para instaurarse como modelo económico y político, sino que también determina algunas diferencias en cuanto al grado de aplicación revisadas en páginas anteriores. El exiguo avance observado en algunos países se debió, en gran medida, a la resistencia de determinados sectores sociales (como ocurrió en Ecuador), así como a manifestaciones espontáneas de la población (como sucedió en Venezuela), o a la vigencia de avances sociales que contaban con amplia legitimidad en el conjunto de la sociedad, para los cuales aquellas medidas constituían una amenaza de retroceso (como fue el caso uruguayo).

En síntesis, el problema de fondo que impidió que el modelo neoliberal se consolidara como un régimen alternativo al anterior –y, por tanto, la razón de que no fuera el camino derivado de la coyuntura crítica por el que se enrumbara el conjunto de actores– fue la ausencia de legitimidad de la propuesta. Con la única excepción de Chile, en ningún país sudamericano, el neoliberalismo se consolidó como un régimen integral y estable, en términos económicos y políticos, en el que las diversas opciones políticas se disputaran la conducción, como ocurría anteriormente en el marco del régimen de sustitución de importaciones. Excluyendo a las organizaciones radicales de izquierda –inmersas en la lógica de la Guerra Fría–, en ese entonces había un acuerdo general sobre los aspectos básicos del ordenamiento económico.<sup>23</sup> Por el contrario, el neoliberalismo siempre estuvo bajo cuestionamiento, sin que fuera posible establecerlo como un marco

---

<sup>22</sup> En Perú, Alberto Fujimori tomó las medidas de ajuste orientadas a estabilizar la economía antes de romper el orden constitucional e implantar la dictadura. Las reformas de más largo alcance las tomó una vez que asumió todos los poderes y ya había neutralizado todas las formas de oposición (Stokes 1997, 2002; Tanaka 2002; González de Olarte 1998).

<sup>23</sup> Como se vio antes, durante la larga fase de vigencia del desarrollismo hubo cambios constantes en el signo político de los gobiernos, pero los elementos constitutivos del modelo no se cuestionaban. Por ello, fue posible incluir en este prácticamente a todos los países del continente (Cardoso y Faletto 1971), lo que no ocurrió en la fase neoliberal.

aceptado por todos los grupos sociales. Las impugnaciones se dirigían a las políticas que lo conformaban, con lo que también se objetaba la orientación que se pretendía dar al proceso. Estos cuestionamientos no procedían únicamente de la izquierda o de sectores que tradicionalmente se habían movilizado en contra de la propiedad privada o de las prácticas capitalistas, ya que expresaban el rechazo puntual a las políticas que conformaban el paquete.<sup>24</sup>

Adicionalmente, el ajuste neoliberal coincidió con dos hechos que incidieron de manera determinante en la política latinoamericana. Por una parte, las transiciones a la democracia ya habían establecido, en la mayoría de países, regímenes políticos incluyentes, con reglas de juego que garantizaban, por lo menos, los estándares mínimos de participación, representación y canalización de intereses. Las excepciones fueron Chile y Paraguay, donde los períodos democráticos iniciaron en 1990 y 1992, respectivamente, y Perú, donde el régimen democrático fue interrumpido por el golpe de Fujimori, en 1992, a 12 años de haberse instaurado. Así, se crearon las condiciones apropiadas para un mayor control de los políticos y para el ejercicio de aprobación o rechazo de sus acciones y decisiones, a la vez que se reducían las posibilidades de imponer políticas que no contaran con la aprobación de la población o a las que esta se pudiera resistir. Por otra parte, con el fin de la Guerra Fría se desactivaron los factores que llevaban a la polarización. El derrumbe del bloque soviético significó la desaparición –temporal, como quedaría en evidencia más adelante– de la opción del socialismo como régimen político-económico alternativo y posible. Ambos hechos, con diversos ritmos e intensidades, contribuyeron a la legitimación de la democracia como sistema político y de la economía de mercado.<sup>25</sup> En el período del ajuste y de la implantación de las medidas neoliberales, predominaba una corriente favorable al establecimiento de

---

<sup>24</sup> La privatización, asociada a las denuncias de corrupción, y la flexibilización laboral fueron las políticas que dieron origen a la mayoría de las protestas antineoliberales. La apertura de la economía tuvo menor visibilidad política y social, pero incidió significativamente en la conformación de alianzas entre sectores tan distantes como los industriales y los trabajadores, al alentar la defensa de la producción nacional (en lo que, por cierto, se puede encontrar alguna reminiscencia del proteccionismo propio del modelo anterior).

<sup>25</sup> La reconversión de la izquierda fue el factor fundamental para este cambio. La recuperación de valores como la igualdad ciudadana y la libertad, que habían sido parte de sus reivindicaciones históricas, fue primordial para el avance que experimentó en algunos países (especialmente en Chile y Uruguay, pero también en Brasil, con Luiz Inácio ‘Lula’ da Silva y el Partido de los Trabajadores).

un nuevo régimen, pero la orientación que debían tener las políticas no estaba definida. La disputa por el sentido de esas políticas determinaría la sucesión del neoliberalismo y del giro a la izquierda. En consecuencia, la definición del camino que debía desprenderse de la coyuntura crítica abierta por el fin del modelo anterior estaba en discusión.

Este acercamiento basado en una mirada de largo plazo posibilita una explicación más adecuada del giro a la izquierda, ya que aclara su presencia incluso en países donde el neoliberalismo no se arraigó. La disputa por el modelo y no solamente por la orientación de determinadas políticas sería la causa del paso del predominio de una opción a la otra. La mayor o menor implantación del neoliberalismo tendría una incidencia limitada sobre lo que sucedió posteriormente. La resistencia al neoliberalismo como factor causal del giro es una explicación válida para algunos países, pero resulta insuficiente o nula para aquellos donde apenas se puede encontrar mínimos avances en alguna política de ese signo. Al considerar que tanto el neoliberalismo como el giro a la izquierda constituyen expresiones en pugna por la definición de los contenidos del nuevo modelo, se visualiza de mejor manera el conjunto del proceso; sobre todo, esto es una pista con respecto a las diferencias que se presentaron posteriormente, cuando unos países hicieron el giro y otros no.

Esta perspectiva de largo plazo abre la posibilidad de entender no solamente las diferencias que se observan entre los países que se insertaron en el proceso de giro (esto es, las diversas izquierdas), sino también las causas que determinaron que unos se encaminaran por esa vía y otros no lo hicieran. Más que una sucesión de modelos económicos y políticos, el neoliberalismo y el viraje a la izquierda constituyeron propuestas alternativas que se enfrentaron, a lo largo de más de 30 años, por la definición de un modelo que pudiera sustituir al que rigió hasta la década de los ochenta del siglo XX.<sup>26</sup> Las diferencias entre los países que hicieron el giro serían variaciones dentro de una de las propuestas de construcción de un nuevo modelo, y están dadas por la importancia que cada una asigna a los componentes centrales del ordenamiento económico y político.

---

<sup>26</sup> Un elemento común a las dos opciones, en la mayor parte de casos, es el carácter excluyente con que se trató de establecerlas. Esto fue determinante para el fracaso de su concreción, ya que, al excluir a sectores importantes de la población, era imposible establecer el *camino dependiente* de la coyuntura crítica.

## La diversidad de las izquierdas

Desde el inicio del giro hacia la izquierda en América Latina, se hicieron evidentes las diferencias que había entre los gobiernos de esta tendencia. La conducción de los procesos económicos y políticos no seguía pautas comunes, lo que impedía considerarlos partes de un modelo único, encaminado a determinados objetivos y que arrojaría resultados relativamente similares. Los primeros acercamientos a esta heterogeneidad llevaron a reconocer dos izquierdas, diferenciadas básicamente por el manejo de la economía, en particular por la manera en que se enfrentaba el problema de los equilibrios macroeconómicos (Petkoff 2005; Castañeda 2006). Una de estas izquierdas era calificada como “moderna, de mente abierta, reformista e internacionalista”, en tanto que a la otra se la consideraba “nacida de la gran tradición del populismo latinoamericano” y se la definía como “nacionalista, estridente y de mente cerrada” (Castañeda 2006, 29). Más allá de la subjetividad de esos calificativos, la diferenciación era necesaria, ya que la diversidad de políticas y prácticas de gobierno impedía hablar de un conjunto homogéneo. Sin embargo, ese primer acercamiento se quedaba corto porque relegaba a un segundo plano las diferencias que se presentaban en otros ámbitos (incluida la trayectoria histórica), a la vez que perdía de vista la diversidad interna de cada uno de los dos grupos. Es decir, no se apreciaba en toda su magnitud una heterogeneidad que rebasaba la definición de dos tipos.

Estudios posteriores ampliaron el campo de análisis e incluyeron otras dimensiones. El avance del proceso fue delineando de manera más clara la diversidad y se incorporaron otros criterios. Se puso atención a la variedad de las innovaciones constitucionales, legales e institucionales en que se empeñaron algunos gobiernos y a la escasa importancia que les dieron otros gobiernos del mismo signo (Cameron y Sharpe 2010; Borsani 2008; Pachano 2010). La instalación de asambleas constituyentes en Venezuela, Bolivia y Ecuador marcaba una diferencia no solamente con los gobiernos de la izquierda considerada moderada o socialdemócrata de Chile y Uruguay, sino también con el de Brasil y, en caso de considerarlos de izquierda, con los de Argentina y Paraguay.

A la designación de las políticas neoliberales como factor central —y prácticamente único— del giro a la izquierda, se añadieron otros que

evidenciaban de mejor manera las especificidades de cada caso y la heterogeneidad. Uno de esos factores fue la desconfianza hacia la política, que, si bien la mayoría de autores atribuía a los efectos negativos del neoliberalismo, constituyó un paso adelante con respecto a la visión mecánica que encontraba la única causa del giro en este modelo (Cleary 2006; Arditi 2008; Murillo, Oliveros y Vaishnav 2010; Blanco y Grier 2013; Del Tronco 2013). El problema de la desconfianza no solo provenía de la escasa capacidad de inclusión del modelo neoliberal o, más claramente, de la exclusión que le es consustancial, también se originaba en la existencia, diseño y funcionamiento de los sistemas de partidos, en la mayor o menor capacidad de los gobiernos para responder a las demandas sociales y procesar el conflicto político, así como en la presencia o ausencia de prácticas particularistas, como el clientelismo y el corporativismo. La pérdida de confianza es un fenómeno complejo que no puede ser atribuido a una sola causa y que está estrechamente relacionado con la capacidad de las instituciones del sistema político y de los actores políticos para agregar las preferencias ciudadanas (Paramio 1999).

Otro tema que contribuyó a ver las diferencias entre izquierdas fueron las políticas aplicadas por los gobiernos de ese signo (Moreno-Brid 2008; Pachano 2009; Weyland 2010, 2011; Corrales 2010; Flores-Macías 2010; Levitsky y Roberts 2011; Grugel y Riggirozzi 2012; Eaton 2013; Ellner 2013). Aunque este tema estaba presente en la definición inicial de las dos izquierdas, los estudios posteriores aportaron los elementos necesarios para contar con una evaluación de conjunto que valoró la efectividad de cada gobierno. Un resultado notorio de esta valoración fue la flexibilización de la distinción entre una izquierda populista y una socialdemócrata, sobre todo cuando se consideraban casos como el de Bolivia –tradicionalmente incluida en la primera–, que mantuvo una política económica que podría considerarse ortodoxa.

Dentro de los factores explicativos del giro, así como de la modalidad de gestión política de los gobiernos, se incorporó el papel desempeñado por la sociedad y, en particular, por los movimientos sociales. Se observaron las diferencias evidentes entre los países que habían contado con la presencia activa de estos en el proceso del viraje a la izquierda, como Bolivia, Uruguay y, en menor medida, Ecuador, y los que presentaban una sociedad más pasiva, como Chile (Panizza 2009a; Arditi 2008).

Esta consideración fue muy útil para reconocer variantes en el ejercicio de los gobiernos, lo que abrió el campo de análisis del carácter de la relación entre el Gobierno y la sociedad. El predominio de una concepción relativamente horizontal, como en los casos de Bolivia y Uruguay, o el de una relación vertical, como en Venezuela, pasaba a ser un elemento clave para comprender la heterogeneidad del giro (Molina 2003; López Maya y Lander 2007; Panizza 2009a). A la vez, esto se constituyó en un vínculo con los estudios sobre la evolución de la calidad de la democracia bajo estos gobiernos, que fue uno de los temas más controversiales.

La relación de los gobiernos de izquierda con los derechos y con los principios de la democracia liberal es uno de los argumentos que generó mayores discrepancias entre los autores. El carácter democrático de cada gobierno, que estaba solo esbozado en los primeros acercamientos dentro de la misma diferencia entre izquierdas populistas y socialdemócratas, dio lugar a un campo de análisis específico (Tanaka 2002; Molina 2003; Schamis 2006; Yashar 2011; Beasley-Murray, Cameron y Hershberg 2009; Mayorga 2009; Basabe, Pachano y Mejía 2010; Pachano 2011). La naturaleza más o menos democrática de cada uno de esos gobiernos se convirtió en objeto de disputa, no solamente en el campo académico, sino en el político, ya que varios partidos, movimientos o líderes que encabezaban esos procesos proponían establecer nuevas formas de democracia. Estos fueron los casos de Venezuela, Bolivia y Ecuador, que se presentaron como regímenes refundacionales y cuestionaron las bases de la democracia liberal representativa. De esta manera, fue inevitable que el debate girara en torno al concepto de democracia, sin limitarse a establecer si las características de cada gobierno lo acercaban o alejaban de los cánones democráticos. A su vez, esto se convirtió en un punto adicional de diferenciación entre las izquierdas.

En estrecha relación con el debate sobre la relación con la democracia, y debido a las características personalistas de algunos gobiernos de izquierda, varios estudios se centraron en el papel del liderazgo, tanto en el proceso del giro como en el desempeño de los gobiernos (Paramio 2006; De la Torre 2008; Lalander 2008; Corrales 2010; Conaghan 2011; Ellner 2012; Mayorga 2017). En algunos casos, esta reflexión empató con el tratamiento del populismo y del discurso, que fue otro tema recurrente en el trabajo de muchos autores (Paramio 2006; Lanzaro 2008; Panizza

2008, 2009a; French 2009; De la Torre 2008, 2013; Collins 2014; Ulloa 2017). Uno de los aportes de estos enfoques fue identificar la brecha que existía, en varias de esas experiencias, entre los líderes y las organizaciones sociales y políticas, así como la distancia que separaba el discurso de las políticas aplicadas.

La ideología fue otra dimensión que, inevitablemente, ocupó un lugar importante en estos estudios. En los acercamientos iniciales ya se había hecho esta referencia cuando se aludió a la distancia que existía entre los socialdemócratas y los populistas. Como se vio antes, a los primeros se los consideró un producto de la evolución (o el *aggiornamento*) de las viejas organizaciones de izquierda, después del colapso del modelo soviético, mientras los otros eran vistos como los herederos del populismo clásico de América Latina (Castañeda 2006). Los estudios posteriores mantuvieron las características generales de esa diferenciación, pero pusieron más énfasis en el peso que tenía la ideología en la orientación del proceso en cada caso particular. Esto permitió determinar diversas combinaciones, como una retórica de izquierda con prácticas populistas (en el caso venezolano) o la misma retórica con prácticas y políticas ortodoxas (en Bolivia y Ecuador) (Panizza 2009a; Murillo, Oliveros y Vaishnav 2011; De la Torre 2013).<sup>27</sup> Sin embargo, los autores que han tratado esta cuestión se han focalizado en los líderes y en las organizaciones, y han prestado poca atención a la ubicación ideológica de la ciudadanía.

En la búsqueda de explicaciones comprehensivas de las diferencias entre las izquierdas, también era necesario desarrollar estudios que abarcaran el conjunto de las dimensiones señaladas y a todas las que incidieran decisivamente. Con este fin, se desarrollaron trabajos donde se consideró la influencia de factores como el diseño y el funcionamiento de los sistemas de partidos, la acción de los movimientos sociales, la presencia de grupos de interés, las restricciones exógenas y endógenas, entre otros. Por lo general, estos esfuerzos desembocaron en propuestas de tipologías más complejas que las esbozadas inicialmente, entre las que se destacan las de Beasley-Murray, Cameron y Hershberg (2009), Luna y Filgueira (2009), Luna (2010), Weyland (2010, 2011), Levitsky y Roberts (2011), Murillo,

---

<sup>27</sup> La denominación de “populismo tecnocrático”, acuñada por De la Torre (2013), es muy apropiada para estos últimos casos.

Oliveros y Vaishnav (2011) y Madrid (2011). Estos análisis contribuyeron a hacer más visible la pluralidad de los procesos y a explicar su heterogeneidad. Sobre todo, demostraron que el giro no podía ser explicado por un único clivaje, el de izquierda-derecha, sino que era el producto de la confluencia y la superposición de múltiples tensiones dentro de sociedades muy complejas.<sup>28</sup>

Cuando ha transcurrido más de una década y media desde el inicio del viraje —y hay claros indicios de que ya llegó a su fin—, es posible encontrar variadas explicaciones acerca de sus orígenes y causas, apreciar la heterogeneidad de los gobiernos de izquierda, conocer los efectos económicos y sociales, evaluar las políticas aplicadas, valorar la incidencia de las condiciones internas y externas, y apreciar la importancia de la historia previa. Los hallazgos de esos estudios corroboran, directa o indirectamente, lo señalado en la sección anterior acerca del carácter complejo y heterogéneo de estos procesos. También conducen a destacar el papel determinante de los factores estructurales e institucionales de largo alcance. La estructura económica y su evolución, las características de los diversos componentes de los sistemas políticos (especialmente los sistemas de partidos, las relaciones ejecutivo-legislativo y los procedimientos de control a los políticos) y la presencia o ausencia de liderazgos fuertes son factores decisivos en la definición del carácter y el estilo de cada gobierno.<sup>29</sup> A estos se debe añadir los episodios específicos que se constituyeron en hitos históricos de los procesos de cada país.<sup>30</sup> El peso diferencial de cada uno de esos factores y la manera en que se conjugan explican el surgimiento y las características de los gobiernos de izquierda

---

<sup>28</sup> El estudio de Luna y Filgueira (2009, 373), que alude a una crisis paradigmática multidimensional, y el de Beasley-Murray, Cameron y Hershberg (2009, 326), con la noción de postliberalismo asociada a las dificultades para instaurar regímenes liberales, expresan con claridad esa visión multidimensional.

<sup>29</sup> Las características de las dictaduras militares de la década de los setenta, el tipo de transición a la democracia e incluso las experiencias previas de democracia deben considerarse entre los factores que determinaron la trayectoria posterior, como advirtieron varios autores que trataron esos hechos en su momento (O'Donnell 1979, 1988; Karl 1990).

<sup>30</sup> El fin anticipado de gobiernos, por derrocamientos al margen de las normas o por la aplicación de estas (Pérez-Liñán 2009), y las diversas ocasiones en que se ha utilizado la justicia para resolver conflictos políticos (Basabe 2011) son episodios que dejaron una huella profunda y que contribuyen a explicar la presencia o ausencia del giro a la izquierda y las características de los gobiernos de este signo.

de mejor manera que la alusión general a la reacción frente a las políticas neoliberales (que, como se ha visto, se implementaron con intensidades variables y no siempre estuvieron presentes).

A pesar de lo expuesto, aún quedan algunas debilidades (e incluso vacíos) que deberán abordarse en investigaciones posteriores. Una de estas, como se vio antes, es el análisis del papel de la ideología, tanto en referencia a los líderes y organizaciones políticas como a la ciudadanía. En la mayor parte de estudios de caso y de visiones comparativas se recurrió al análisis de los resultados electorales para conocer las preferencias ciudadanas. Esto arrojó algunos resultados apreciables acerca de los cambios producidos con respecto a la situación anterior, especialmente en los efectos sobre los sistemas de partidos y sobre las condiciones de la competencia política.<sup>31</sup> Pero, como es ampliamente conocido, los resultados electorales no reflejan directamente las posiciones ideológicas de los ciudadanos. Se debe aceptar que la votación por partidos o líderes de izquierda no indica necesariamente un giro de la población en ese sentido (lo que plantea un problema para el enraizamiento y la permanencia de los gobiernos de ese signo). Más bien, como se desprende de algunos estudios, la votación está determinada, en mayor medida, por cálculos utilitarios que tienen escasa o nula relación con la ubicación ideológica (Freidenberg 2006; Panizza 2008; Cheresky 2007; Murillo, Oliveros y Vaishnav 2010; Basabe 2017).

La información proveniente de los sondeos de opinión —especialmente los de LAPOP y Latinobarómetro— corrobora la apreciación anterior, pues estos arrojan evidencias de un desplazamiento de las preferencias ciudadanas hacia la izquierda (Zechmeister y Corral 2010; Panizza 2009b; Murillo, Oliveros y Vaishnav 2010; Moncagatta y Poveda 2019). Por el contrario, en algunos aspectos cruciales —como los temas de valores— hay un claro apoyo a posiciones conservadoras que, por definición, no son compatibles con los principios de la izquierda. Si

---

<sup>31</sup> El número de estudios donde se indaga la relación entre los procesos electorales y el giro a la izquierda aún es limitado, lo que contrasta con la amplia bibliografía que existe sobre las elecciones y sus resultados en los sistemas políticos. Algunas excepciones se encuentran en Murillo, Oliveros y Vaishnav (2010), Arnold y Samuels (2011) y Dösek (2012), pero el aporte del amplio conjunto de estudios sobre procesos electorales para la comprensión del giro a la izquierda y para el análisis del desempeño de los gobiernos de este signo está subutilizado. Está pendiente un encuentro entre los estudios electorales y los del giro a la izquierda.

es así, y con el cuidado que se debe tener por la ausencia de estudios al respecto, es posible suponer que existió una brecha entre la orientación ideológica de los gobiernos y la posición mayoritaria de la ciudadanía. También es importante destacar que, en los escasos estudios que tratan este tema (Murillo, Oliveros y Vaishnav 2010; Arnold y Samuels 2011; Dòsek 2012), se encuentran rasgos del voto ideológico y programático en los países con sistemas de partidos institucionalizados y tradición democrática (como Uruguay), pero esta tendencia está ausente en los otros casos, donde se impone el voto retrospectivo (Murillo, Oliveros y Vaishnav 2010, 89 y siguientes; Dòsek 2012, 62). Cabe resaltar la incidencia de la bonanza económica generada por la exportación de bienes primarios, que alentó no solamente el voto retrospectivo, sino también el prospectivo, en la medida en que los índices de optimismo se incrementaron en la población.

Otra debilidad, estrechamente relacionada con la anterior, es el escaso interés puesto en la definición de izquierda. Esto llama la atención ya que, además de ser el objeto de estudio, el debate está centrado en las diferencias en su interior y, por tanto, se debería contar con una definición clara de la que partir. Este punto requiere un tratamiento más detenido y que rebase el campo abierto por los estudios sobre el giro. Además, la construcción y utilización de un determinado concepto de izquierda tiene efectos significativos en el análisis del desempeño de los gobiernos y en la apreciación de los procesos impulsados por estos. Por consiguiente, conviene abordarlo con mayor detenimiento.

## Hacia una definición de las izquierdas

Como se ha visto en las páginas anteriores, los acercamientos iniciales tuvieron como umbral la identificación de las diferencias entre las izquierdas. Los estudios posteriores desarrollaron el tema y advirtieron su complejidad. Algunos autores consideraron la necesidad de dar el paso que debió ser anterior a esos intentos taxonómicos y entraron en el campo de la definición de la izquierda (Smith 2006, 294-295; Levitsky y Roberts 2011, 5). Otros dejaron de lado explícitamente esa definición (Panizza 2009a, 75) y la mayoría la dio por sobreentendida. Muchos de

los que se adentraron en el campo conceptual optaron por una definición muy amplia, basada casi exclusivamente en criterios económicos referidos a políticas redistributivas, a la posición acerca de la propiedad y, en menor grado, a criterios políticos o sociales, como la erosión de las jerarquías y el fortalecimiento de los grupos excluidos. El problema, como ha hecho notar Gargarella (2014), es que esta ausencia –o más precisamente la laxitud con que se toma el tema– puede llevar a que prácticamente cualquier gobierno latinoamericano sea calificado como de izquierda.

Anclar la definición de la izquierda en el criterio económico es insuficiente no solo para el objetivo conceptual, sino también para evidenciar la heterogeneidad que se encierra bajo esa denominación. Por una parte, la izquierda no se reduce a postulados referidos a la igualdad socioeconómica, la redistribución del ingreso o la propiedad de los medios de producción, tampoco se relaciona exclusivamente con una posición respecto a la relación Estado-mercado.<sup>32</sup> Los postulados económicos y la gestión de los gobiernos en ese campo son fundamentales pero insuficientes para esos fines clasificatorios. La izquierda, de la misma manera que la derecha, siempre exhibió propuestas en el campo económico, pero también, y con la misma fuerza, en el político y en el social. En la sociedad capitalista contemporánea –capaz de incorporar vastos sectores sociales anteriormente excluidos, así como de crear una clase media amplia y prácticamente posibilitar el acceso de grandes sectores a los servicios–, las reivindicaciones económicas impulsadas por la izquierda se han modificado en lo sustancial y han tendido a perder peso frente a las de carácter político (Przeworski 2010).

Es preciso considerar los cambios económicos y políticos que se han producido en las últimas décadas y que han incidido sobre la izquierda. Después del colapso del bloque soviético y del fin de la Guerra Fría, es errado conceptualizarla a la luz de los parámetros que regían anteriormente. La

---

<sup>32</sup> Generalmente, se alude a Bobbio (1995, 155-164) para sostener que el ideal de la izquierda es la igualdad y que su identidad se basa en la reivindicación de esta. Sin embargo, estas afirmaciones omiten que el autor no restringe la igualdad al campo económico, más bien la extiende a lo político y a todos los ámbitos de la vida en sociedad. Su visión no dicotómica –con un *tercero incluido* entre la izquierda y la derecha, fundamentada a lo largo de todo el libro– se asienta en la combinación de igualdad y libertad, tanto en la izquierda como en la derecha, y deriva en identificar dos polos extremos y dos espacios de centro (162-163).

oposición a la democracia y la instauración del socialismo fue una posición que la caracterizó dentro del mundo bipolar, pero, en la actualidad, esta postura ha sido abandonada a nivel mundial por la mayoría de partidos y organizaciones de ese signo. La contraposición entre igualdad y libertad, que se planteó como irresoluble bajo el patrón predominante y dio lugar a los regímenes totalitarios del bloque socialista, perdió sentido cuando la izquierda encontró que la libertad es una condición básica para la igualdad y que el régimen democrático era el único que podía garantizar ambas a la vez. La aceptación de las reglas democráticas y de los principios liberales constituyó el cambio más significativo de la izquierda, e incluso fue la base para desarrollar las propuestas de la *democracia deliberativa*, la *democracia radical* y otras formas similares que, antes que formas alternativas, apuntan a su profundización (Habermas 2012; Mouffe 1999). La ampliación y desarrollo de los derechos y las libertades, así como el avance en la inclusión social y política, son señas de identidad de la izquierda contemporánea, exceptuando a pequeños grupos que, por el momento, ocupan una posición marginal y no son determinantes en la vida política. Es cierto que en algunos países subsiste algo de la retórica de aquellas propuestas, pero esta es claramente contradictoria con las acciones de los mismos grupos que la expresan. Para definir la izquierda se debe considerar su posición de profundización de la democracia y no su negación.<sup>33</sup>

Como respuesta a los cambios ocurridos en el entorno mundial, la izquierda debió definir su posición con respecto a otros puntos que tradicionalmente había soslayado o que incluso había considerado ajenos a su condición. El reconocimiento de la heterogeneidad de la sociedad, más allá de la visión marxista de las clases, fue inevitable desde el momento en que se hizo evidente la insuficiencia de su visión clásica para explicar y actuar en una sociedad compleja y atravesada por tensiones de múltiples tipos. La existencia de minorías étnicas, religiosas, sexuales, lingüísticas, territoriales, etarias, entre otras, que buscaban expresarse

---

<sup>33</sup> Chantal Mouffe (1999, 96) expone de forma precisa esa posición cuando sostiene que “estar asociados en función del reconocimiento de principios democráticos liberales: este es el significado de ciudadanía que yo quisiera exponer. El mismo implica no considerar la ciudadanía como estatus legal, sino como forma de identificación, un tipo de identidad política: algo a construir, no dado empíricamente”. La diferencia con el liberalismo o su superación –mas no su negación– radicaría en el avance hacia una definición no solamente formal de la ciudadanía, aunque no aclara en qué consistiría esta.

políticamente, constituyó un desafío que solamente podía ser enfrentado con un cambio de identidad.<sup>34</sup> En consecuencia, la izquierda no solamente se vio obligada a ampliar su horizonte más allá de lo económico, sino que debió adoptar nuevos parámetros en lo político, lo social y en el campo de los valores. Por ello, es incorrecto –y resulta reduccionista– restringirla a la relación Estado-mercado o, en el caso concreto de los países latinoamericanos que hicieron el giro, a la oposición a las políticas neoliberales.<sup>35</sup>

Los cambios más significativos en este sentido comenzaron a manifestarse por lo menos una década antes del inicio del giro; incluso, su germen (que hizo florecer una abundante y robusta teorización) se podría encontrar en los movimientos estudiantiles y sociales del año 1968. La renovación del pensamiento de izquierda, que cuestionaba algunos pilares centrales de su concepción ideológica, ya llevaba un buen camino recorrido cuando empezó el giro en América Latina. Fenómenos como el eurocomunismo, la experiencia exitosa de gobiernos socialdemócratas en varios países europeos y la valoración de la democracia a partir de la propia experiencia latinoamericana con la brutal represión de las dictaduras militares de los años setenta contribuyeron a que se replantearan las tácticas, la estrategia y los principios.<sup>36</sup> Se podría decir que, cuando comenzó el giro latinoamericano, la izquierda ya había perdido mucho de la herencia

---

<sup>34</sup> La necesidad de incorporar nuevas demandas fue impostergable para la izquierda después del colapso del bloque soviético (Paramio 1989), aunque esta demanda ya estaba presente por lo menos desde el fin de la Primera Guerra Mundial. Es interesante revisar el debate marxista inmediatamente posterior a la Revolución rusa sobre *la cuestión nacional*. Este cobró mayor fuerza en el marco de la Internacional Comunista controlada por Stalin, cuando disolvió la heterogeneidad étnica y nacional en el problema colonial (cuya única expresión política era la lucha contra el imperialismo), con lo que aquellas identidades y sus respectivas formas políticas adquirirían un carácter secundario y transitorio (Claudín 1977, 197 y siguientes).

<sup>35</sup> García Montero, Selios y Marengi (2019) dan un paso hacia la consideración de otros factores cuando incluyen –junto con los “ejes transversales” que definen a la izquierda (la oposición al Consenso de Washington y la recuperación del papel del Estado)– el eje conservadurismo-progresismo. Esto las lleva a destacar la existencia de un verdadero oxímoron, el “conservadurismo revolucionario”, en algunas izquierdas latinoamericanas. El tema de los valores será retomado más adelante.

<sup>36</sup> Textos de reflexión política, como *Proceso a la izquierda*, de Teodoro Petkoff (1976), y académicos, como *Teoría y práctica política en situaciones de dictadura*, de Francisco Delich (1982), y *Los patios interiores de la democracia*, de Norbert Lechner (1988), expresan ese replanteamiento y, sobre todo, la revaloración de la democracia. En este sentido, es significativa la abundante bibliografía de la década de los ochenta sobre democracia y democratización, desarrollada principalmente en los países que vivieron las dictaduras más represivas.

de su pasado radical, anticapitalista y antidemocrático. Gran parte de los partidos y organizaciones del continente habían aceptado —en muchos casos más tácita que expresamente— la economía de mercado, habían redefinido su posición con respecto a la democracia y habían incorporado las demandas de reconocimiento de múltiples identidades.<sup>37</sup>

Estas consideraciones son necesarias para volver sobre una definición de izquierda más adecuada a la realidad contemporánea. Una premisa sustancial es que, al contrario de lo que ocurría hasta finales del siglo XX, la construcción de un régimen socialista ya no constituye un elemento necesario y suficiente para esa definición. Ese es un objetivo que mantienen solamente algunos partidos que claramente constituyen una minoría dentro del amplio conjunto de la izquierda. Como se vio en el breve recuento previo, la mayor parte de organizaciones de izquierda y de autores representativos de esa corriente lo colocaron en segundo plano o definitivamente lo eliminaron de su núcleo definitorio. Ese lugar fue ocupado por las propuestas redistributivas, la profundización de la democracia, el empoderamiento de la sociedad y el control de las autoridades. Una segunda premisa es que, por las mismas razones mencionadas, tampoco se puede incluir la abolición de la propiedad privada como componente de la definición de la izquierda. Las organizaciones que aún la mantienen en su ideario son más bien marginales dentro del conjunto, mientras que la mayoría propone la regulación de la propiedad, generalmente por medio de una fuerte intervención estatal.

Una tercera premisa, que requiere mucha atención para el caso específico de América Latina, es la característica de los actores centrales del giro. El origen y la trayectoria de los partidos, organizaciones y líderes que protagonizaron el giro a la izquierda determinaron los rumbos específicos que tomarían una vez alcanzado el gobierno. En algunos países, este proceso estuvo encabezado por personas que no venían de una tradición de izquierda e incluso se enfrentaron, tanto en la campaña como desde el gobierno, a las organizaciones de ese signo. Esto ocurrió con

---

<sup>37</sup> Es ilustrativo que los gobiernos de izquierda (con la excepción de Venezuela) no aplicaran programas orientados a eliminar las formas capitalistas ni buscaran sustituir la democracia liberal-representativa. Los más radicales, que se concibieron como refundadores (Bolivia y Ecuador), dieron prioridad a los cambios en el nivel del régimen político, donde sí se hicieron visibles algunos remanentes del pasado autoritario de la izquierda (Mayorga 2017).

Hugo Chávez, en Venezuela, y Rafael Correa, en Ecuador (se podrían añadir Argentina y Paraguay, en caso de considerarlos movimientos de izquierda, así como Guatemala y Honduras, en Centroamérica).<sup>38</sup> Ninguno de ellos provenía de las filas de las izquierdas de sus respectivos países, por tanto, no eran portadores de una experiencia ni mucho menos de una tradición o una carga histórica de esa naturaleza. Su reconocimiento como personas de izquierda dependió exclusivamente de su autoubicación (que fue legitimada posteriormente por sus seguidores y, de manera especial, por sus opositores). La diferencia con los casos de Brasil, Bolivia, Chile y Uruguay es notoria, allí los procesos estuvieron encabezados por partidos y líderes de izquierda que, además, mantenían fuertes vínculos con movimientos sociales.

Con estos antecedentes, cabe volver sobre las definiciones. Levitsky y Roberts (2011) proporcionan una de las más completas cuando destacan que sus elementos centrales son la presencia de “actores políticos que buscan, como un *objetivo programático central*, reducir las desigualdades sociales y económicas”, y el uso de “la autoridad pública para distribuir la riqueza o el ingreso a grupo de bajos ingresos, erosionar las jerarquías sociales y fortalecer la voz de los grupos perjudicados en el proceso político”. Añaden que, “en el campo socioeconómico, [las izquierdas] buscan combatir las desigualdades enraizadas en la competencia del mercado y la concentración de la propiedad, mejorar las oportunidades de los pobres y proveer protección social contra la inseguridad del mercado”. Puntualizan que la izquierda contemporánea no se opone a la propiedad privada ni a la competencia en el mercado, pero sí reprueba la idea de que pueda confiarse la solución de los problemas de las necesidades sociales a fuerzas de mercado no reguladas. En esta definición, el componente político se encuentra en el objetivo de “aumentar la participación de los grupos desfavorecidos y erosionar las formas jerárquicas de dominación que marginan a los sectores

---

<sup>38</sup> El caso de Hugo Chávez provoca discusión, ya que algunas fuentes destacan una temprana adscripción a la izquierda (con el publicitado juramento bajo el Samán de Güere como hecho simbólico). Pero, más allá de la opinión de seguidores –que en sus hagiografías pretenden encontrar las raíces ideológicas– y opositores –que buscan lo mismo, pero con fines radicalmente contrarios– no hay documentación que sustente esas afirmaciones. Incluso, la noción del “árbol de las tres raíces”, tomada como principio ideológico de los Círculos Bolivarianos, fue construida cuando Chávez ya había llegado al gobierno.

populares”. Finalmente, reconocen la inclusión de otras demandas cuando señalan que “históricamente, la izquierda se focalizó en las diferencias de clase, pero actualmente muchos partidos de izquierda han ampliado este foco para incluir desigualdades basadas en género, raza y etnicidad” (Levitsky y Roberts 2011, 5).<sup>39</sup>

Sin duda, es una definición comprehensiva, que recoge casi todas las características de la izquierda contemporánea. Pero, es necesario hacer tres observaciones generales. La primera consiste en llamar la atención sobre la importancia asignada a lo económico y el lugar prácticamente subordinado de lo político y del papel que la izquierda contemporánea reivindica para la sociedad. Lo señalado en los párrafos anteriores acerca de los cambios en la izquierda lleva a sostener que los de carácter político fueron tan significativos como los que se produjeron en su concepción económica, de manera que cabría colocarlos en un mismo nivel.<sup>40</sup> La segunda observación se dirige a reiterar la ausencia de los temas relacionados con valores, que no pueden dejarse de lado, pues allí precisamente se encuentran los cambios más importantes que esta postura defiende. Además, como se verá más adelante, los valores son determinantes en el momento de señalar las diferencias entre las diversas izquierdas. La tercera observación se refiere a otra ausencia, la del anclaje histórico o la trayectoria del actor (individual y/o colectivo) que encabeza el proceso. Ciertamente, es posible asistir –como en efecto ha sucedido– al surgimiento de nuevos actores de izquierda o de cualquier signo político, lo que llevaría a sostener que la trayectoria previa no viene a ser un elemento de definición, pero sí es una consideración necesaria cuando se trata de observar los procesos de más largo plazo.

En consecuencia, la definición de Levitsky y Roberts es útil pero insuficiente, y requiere la incorporación de los aspectos mencionados,

---

<sup>39</sup> Esta definición es cuestionada por Gargarella (2014, 449), precisamente, por no incluir como componentes centrales la construcción de una sociedad socialista y la eliminación de la propiedad privada. Los argumentos que presenta pueden llevar a considerar esta crítica como una expresión de anacronismo, ya que están anclados en la historia previa de la izquierda latinoamericana, sin considerar sus transformaciones ni las que se produjeron a nivel mundial. Sin embargo, su crítica al *reduccionismo economicista* es muy pertinente (459 y 472).

<sup>40</sup> Los aspectos políticos incluyen, además de la profundización de la democracia, el empoderamiento de la sociedad y el control de las autoridades por parte de la ciudadanía. Así mismo, comprende las propuestas de materialización efectiva de la ciudadanía social, como el fortalecimiento y la universalización de los sistemas educativos, sanitarios y de pensiones.

ya que sin ellos se mantiene un grado de generalidad muy amplio, en el que pueden caber muchas organizaciones y gobiernos contemporáneos de América Latina. También es preciso poner atención a los cambios que ha tenido la derecha, que son un elemento fundamental para definir a la izquierda (especialmente cuando se la trata de delinear en relación con su opuesto). Estos cambios constituyen una materia casi olvidada por la ciencia política latinoamericana, a pesar de que en varios países (como Argentina, Bolivia, Colombia, Chile, Uruguay e incluso Venezuela —a pesar de la polarización—) se ha ido constituyendo una derecha liberal que, por diversas razones, entre las que se encuentra su propia sobrevivencia, busca diferenciarse de una ultraderecha conservadora y autoritaria (Luna y Rovira 2014). Esto, junto con la necesidad de dar respuesta a las demandas de determinados sectores medios, la ha empujado hacia el centro. Es un movimiento que la ha llevado a apropiarse de propuestas y reivindicaciones que se consideraban exclusivas de la izquierda.

Al tomar el conjunto de elementos presentes en esa definición y añadirle los puntos señalados es posible contar con un concepto amplio de izquierda, que permite ordenar el mapa, muchas veces confuso y contradictorio, de los procesos vividos en América Latina. Un primer resultado es que se confirma la diversidad de las izquierdas, pero es una diversidad que se establece por la acción conjunta de múltiples dimensiones y no solamente por la orientación de las propuestas económicas o por la dicotomía populismo-ortodoxia en el ejercicio gubernamental. Al incorporarse otros elementos (con sus respectivos grados), se dibuja una realidad mucho más compleja, que incluye los factores diferenciadores que predominaron en las clasificaciones iniciales, sumados a los otros que han sido señalados y que tienen similares efectos en la definición de cada caso.

Si las diferencias entre la izquierda y la derecha se establecen en múltiples dimensiones, estas deben ser identificadas claramente para aplicarlas al estudio empírico. Estas dimensiones serían *economía*, *política* y *valores*.<sup>41</sup> A la vez, cada área debe ser imaginada como un *continuum*

---

<sup>41</sup> La dimensión social, que se puede echar en falta en esta propuesta, se encuentra tanto en la económica como en la política, ya que en la primera se enmarcan las políticas que arrojan los resultados sociales y en la segunda se materializa la posición de la sociedad en los asuntos públicos.

en el que caben muchos grados intermedios, que marcan las diferencias que se manifiestan internamente, tanto en la izquierda como en la derecha. Para simplificar y facilitar la taxonomía, conviene integrar el número infinito de puntos en que se podrían situar los partidos y gobiernos en cuatro grupos: izquierda, centroizquierda, centroderecha y derecha. Así, se puede construir una tipología compuesta por las tres dimensiones y los cuatro lugares de ubicación en el eje espacial izquierda-derecha.

La primera dimensión, la *economía*, es la más visible y ha servido usualmente como único criterio de diferenciación. El elemento definitorio en esta es la disyuntiva entre mercado y Estado o, en los términos predominantes en América Latina, entre la ortodoxia neoliberal y los modelos alternativos de organización de la economía. Los supuestos generales son, por un lado, el papel activo del Estado en la economía (incluso, directamente, como un sujeto económico), promovido por la izquierda (*Estado interventor*), y, por otro lado, el mercado absolutamente abierto, sin más controles que los estrictamente necesarios para asegurar el funcionamiento de las actividades privadas, impulsado por la derecha (*libre mercado*). Entremedio, la propuesta de la centroizquierda contiene regulaciones al mercado y apoyo a algunas actividades a cargo del Estado, dirigidas especialmente a convertirlo en un factor central para la redistribución (*Estado regulador*). Por su parte, la centroderecha acepta cierto grado de regulación, fundamentalmente en las actividades que llevan a la conformación de monopolios naturales y en las que son vitales para el desempeño privado (*regulación focalizada*).

La dimensión *política* recoge la relación entre la sociedad y el Estado, con énfasis en el papel de la sociedad en la definición del rumbo político y en la toma de decisiones. Sus puntos extremos deberían ser el autogobierno de la sociedad (en tanto individuos y también como colectivos sociales) y el gobierno exclusivamente representativo. Pero, esta calificación de la izquierda respondería a los argumentos de teóricos de esa tendencia, que propugnan la autonomía de la sociedad, y no a la realidad de los regímenes de ese signo a lo largo de la historia. Invariablemente, estos han establecido condiciones absolutamente contrarias a ese ideal. Por consiguiente, si se pretende reflejar a la izquierda “realmente existente” –parafraseando a Bahro (1977)–, no cabe guiarse por el ideal, sino por el testimonio histórico. En esta línea, los puntos

extremos son el Estado omnipresente y el gobierno representativo. Los supuestos básicos son que la izquierda busca encerrar la acción ciudadana en márgenes estrictamente delimitados (*participación controlada*), mientras la derecha confina la participación a la elección de las principales autoridades (*participación limitada*). En los lugares intermedios se encuentran la propuesta de una participación necesaria para definir ciertos aspectos fundamentales y el control de los políticos, característica de la centroizquierda (*participación activa*), y una participación estrictamente regulada y restringida a algunos temas específicos, mantenida por la centroderecha (*participación pasiva*).

La dimensión *valores* refleja las diferencias en las concepciones de los actores políticos y, en particular, de los gobiernos sobre el alcance de los derechos ciudadanos. La clasificación de esta faceta es más compleja, ya que el grado de adopción de derechos, que es el elemento central, no se presenta en una escala que varía de izquierda a derecha, como ocurre en las anteriores. No solamente en la realidad latinoamericana, sino a escala mundial, las percepciones sobre los valores –tanto de las personas, como de los partidos, los gobiernos y los líderes políticos– se mueven entre liberalismo y conservadorismo, sin un signo ideológico definido. Aunque generalmente se ha asociado a la derecha con el conservadorismo, no por ello se puede calificar a la izquierda como progresista o abierta hacia esta visión. Por el contrario, en su trayectoria histórica, la izquierda ha mantenido posiciones tan conservadoras como la derecha, con el rechazo y persecución a quienes han impulsado determinadas reivindicaciones (principalmente las de opciones sexuales diversas). La apertura tardía de sectores de la izquierda –que aún siguen siendo minoritarios– a incorporar los derechos no materiales en sus propuestas políticas ha ocurrido por la presión de sectores sociales (entre los que se destacan los grupos feministas y los ecologistas) y solamente después de fuertes luchas internas, generalmente con gran resistencia por parte de los dirigentes (Arnson et al. 2009; García Montero, Selios y Marenghi 2019; Zechmeister y Corral 2010). Al contrario de sus pares europeos, los partidos latinoamericanos de izquierda no se caracterizan por incluir esos valores entre sus principios básicos.

Esta especificidad del tema de los valores exige considerarlo como una dimensión independiente y transversal a la ubicación espacial de

izquierda-derecha (de la manera en que se resume en la tabla 1.4). Al moverse en el eje liberal-conservador, se interrelaciona o se cruza con el eje izquierda-derecha para dar lugar a cuatro posiciones en las que pueden situarse los partidos, los gobiernos o las personas. Entonces, es posible encontrar una izquierda liberal, una izquierda conservadora, una derecha liberal y una derecha conservadora. Con el fin de mantener la misma lógica de gradación de las otras dimensiones y no reducirla a una visión binaria, que solo se mueve entre los puntos extremos, también aquí conviene identificar los espacios intermedios. Ya que los valores determinan una parte importante de la condición ciudadana, se puede denominar *ciudadanía plena* y *ciudadanía restringida* a los puntos extremos, y *ciudadanía incremental* y *ciudadanía incipiente* a los intermedios. La primera se configura por el reconocimiento y la plena vigencia de los derechos y libertades no materiales. La segunda se caracteriza por la carencia significativa de estos. La tercera expresa la vigencia de algunos de estos derechos y la cuarta se establece cuando algunos están estipulados en las leyes, pero su aplicación es prácticamente nula.

Cada dimensión recoge un amplio número de temas y problemas que históricamente han constituido materia de debate, no solamente en torno a la izquierda y la derecha, sino en relación con sistemas políticos, democracia, libertades, ciudadanía, participación social y política, entre otros, que definen posiciones tanto en lo político como en lo académico.<sup>42</sup> Es preciso destacar que, a pesar de que se alude a la democracia en algunas de estas dimensiones, ninguna de ellas refleja la presencia o ausencia de esta ni ofrece indicadores sobre su calidad. Estos últimos corresponden al eje autoritarismo-democracia, que apunta al tipo de régimen, y no al de izquierda-derecha, que es un clivaje ideológico.

---

<sup>42</sup> La contradicción entre el autogobierno y el goce de los derechos privados alude a la formulación original de Constant ([1819] 1998) sobre la libertad de los antiguos y la libertad de los modernos, e incluso se la puede rastrear hasta los aportes seminales de Locke ([1690] 1983) y Mill ([1861] 1991), a los que se añade la extensa bibliografía que recoge el debate entre comunitarismo y liberalismo (Rawls 2012; Walzer 1996). La tensión entre la ciudadanía civil y la ciudadanía social parte de la clasificación de Marshall (2007) y recoge las propuestas sobre la política de la diferencia (Taylor 2001) y el multiculturalismo (Kymlicka 1996), así como los debates sobre feminismo y nuevos sujetos sociales. La disyuntiva entre el gobierno del pueblo y el gobierno de los políticos se origina en las reflexiones de Dahl (1989a, 1991), Nun (2002), O'Donnell (2007) y, de manera especial, en las de Bobbio (1989, 2000), Przeworski (2010) y Manin (1998).

Tabla 1.4. Dimensiones según ubicación espacial y valores

Ubicación espacial				
	Izquierda	Centro izquierda	Centro derecha	Derecha
Economía	Estado interventor	Estado regulador	Regulación focalizada	Libre mercado
Política	Participación controlada	Participación activa	Participación pasiva	Participación limitada
Valores				
Valores	Ciudadanía plena	Ciudadanía incremental	Ciudadanía incipiente	Ciudadanía restringida

Debido a que las dos primeras dimensiones se articulan en torno a ese clivaje, es posible marcar la diferencia entre la izquierda y la derecha –así como dentro de cada una de ellas– como una superposición de brechas en torno a las que se establecen las posiciones políticas. Un país, un partido o un líder, en un mismo momento, puede situarse hasta en dos puntos diferentes del eje izquierda-derecha (uno en economía y uno en política), además de tener una posición en el eje de valores, sin que exista concordancia entre esas posiciones.

También es necesaria una breve explicación sobre la ausencia del populismo como una dimensión definitoria de las posiciones. El populismo es un fenómeno político que se superpone al eje izquierda-derecha, pero no depende de este; en otros términos, sus variaciones no se explican por las posiciones ideológicas de los actores o de los gobiernos. La existencia de populismos de izquierda o de derecha ha sido una realidad a lo largo de la historia latinoamericana, de manera que hay abundante evidencia empírica para sustentar que se trata de fenómenos diferentes. El uso del populismo como criterio de diferenciación de las izquierdas es válido –y se ha recurrido a él reiteradamente–, pero no es útil para definir su posición ideológica. Con la información disponible, se puede detectar una cierta variación conjunta con las dimensiones utilizadas, que podría llevar a concluir que hay mayores posibilidades de arraigo del populismo en las posiciones más extremas del eje ideológico. Es un tema que deberá ser profundizado en investigaciones comparativas.

Es inevitable que una asignación de atributos como esta provoque criterios contrapropuestos e incluso sea rechazada en su totalidad.

Cualquiera de esas posibilidades es parte del debate académico que debe producirse a partir de una nueva propuesta. Para que la discusión tenga sustento y no se guíe por las adscripciones políticas, es pertinente presentar brevemente los argumentos utilizados en cada caso. Se tratarán las tres dimensiones, en relación con los países analizados, no solamente por aclarar la exposición, sino porque así se puede contar con mayores elementos para comparar y destacar las similitudes y las diferencias entre los casos.

Antes de detectar la ubicación predominante de cada país, es preciso aclarar que esto no significa desconocer que, a lo largo del tiempo, pueden haberse presentado cambios o desplazamientos de los países dentro de cada dimensión. Esas variaciones deberán ser destacadas en estudios de cada caso en particular. Para fines de la visión comparativa, es necesario encontrar la regularidad o la tendencia predominante que se sitúa por encima de esos cambios. Además, es importante reiterar que esta ubicación está determinada por las políticas aplicadas, no por las declaraciones retóricas de sus respectivos líderes. En un ejercicio general que abarca tanto a los países que hicieron el giro como a los que no lo hicieron (que se presenta en la tabla 1.5), se encuentra que seis países (Argentina, Brasil, Colombia, Chile, Uruguay y Venezuela) mantienen concordancia en las posiciones ocupadas en las dimensiones de economía y política. Cabe resaltar que cuatro de esos países que mantuvieron similar posición en ambas dimensiones formaron parte del giro, aunque las causas para ello fueron específicas de cada caso. Venezuela es el único país que se sitúa en la izquierda en ambas dimensiones, en tanto que Bolivia y Ecuador, con su búsqueda de equilibrios macroeconómicos, ocupan la posición de centroizquierda en economía y, debido al ejercicio controlador de la ciudadanía, se sitúan en la izquierda. Finalmente, la clasificación refleja la complejidad que encierra la pluralidad de las izquierdas (y también de las derechas), y lo hace de una manera que no es captada en las clasificaciones dicotómicas.

La pluralidad se manifiesta con mayor complejidad cuando se añade la ubicación en términos de valores (lo que, cabe insistir, no corresponde al eje espacial izquierda-derecha). Las diferencias entre los países que formaron parte del giro se aprecian con mayor claridad, ya que aparecen

Tabla 1.5. Ubicación de los países sudamericanos según el criterio espacial y las dimensiones

Ubicación espacial				
	Izquierda	Centro izquierda	Centro derecha	Derecha
Economía	(Estado interventor) Venezuela	(Estado regulador) Bolivia Brasil Ecuador Uruguay	(Regulación focalizada) Argentina Colombia Chile	(Libre mercado) Paraguay Perú
Política	(Participación controlada) Bolivia Ecuador Venezuela	(Participación activa) Brasil Uruguay	(Participación pasiva) Argentina Colombia Chile Paraguay Perú	(Participación limitada)
Valores				
	(Ciudadanía plena) Uruguay	(Ciudadanía incremental) Argentina Brasil Chile	(Ciudadanía incipiente) Colombia Paraguay Perú	(Ciudadanía restringida) Bolivia Ecuador Venezuela

distribuidos en tres posiciones distintas. Uruguay es el único que ocupa el espacio de la ciudadanía plena debido a la vigencia de las libertades individuales. Brasil y Chile (acompañados por Argentina) se sitúan en el eje de ciudadanía incremental, a causa de sus respectivos avances en libertades individuales, sin afectar los derechos de otros tipos y, más bien, con mejoras en algunos temas de importancia, como la aprobación del divorcio (en Chile, aunque bastante tardía en relación con el conjunto del continente). Bolivia, Ecuador y Venezuela se encuentran en el espacio de la ciudadanía restringida debido al escaso adelanto en temas de valores, lo que contrasta con las propuestas de ampliación de los derechos que hicieron sus respectivos gobernantes y que incluyeron –bajo formas poco eficaces– en sus constituciones.<sup>43</sup>

<sup>43</sup> La larga lista de derechos incluida en la Constitución ecuatoriana es un ejemplo de la falta de eficacia que esto puede tener, ya que todos ellos están asociados y condicionados a la acción estatal. En ninguna parte de ese texto se encuentra un artículo que preserve la autonomía personal y limite la acción del Estado.

Con estos elementos, es necesario retomar una visión general para determinar las diferencias entre las izquierdas. En economía, los rasgos de la izquierda radical se encontraron solamente en Venezuela, por su política de intervención en el mercado, que incluyó nacionalizaciones, controles de precios, del tipo de cambio y, sobre todo, por el dominio estatal cuasimonopólico de la economía, facultado por el control de la renta petrolera (CEPAL 2017). La ubicación de Bolivia, Brasil, Ecuador y Uruguay en la centroizquierda se deriva de las políticas impulsadas por sus gobiernos que, con las respectivas especificidades, establecieron modelos económicos orientados a la redistribución. También fomentaron políticas sociales para superar la pobreza y reducir la brecha de desigualdad.<sup>44</sup> Los gobiernos de estos países no aplicaron los controles que se hicieron en Venezuela y, más bien, se ciñeron a las normas necesarias para mantener los equilibrios macroeconómicos. Chile se encuentra en la centroderecha, ya que sus programas económicos estuvieron guiados fundamentalmente por la búsqueda de equilibrios macro, pero no tuvieron como eje central la redistribución ni fue prioritaria la política social (Martner 2016). Ciertamente, hubo diferencias significativas en las políticas económicas de los diversos gobiernos de izquierda, especialmente en las condiciones establecidas para el desempeño del sector privado, pero siempre (con excepción de Venezuela) se mantuvieron dentro de la observancia de los postulados que tradicionalmente han sido calificados como ortodoxos. El recuerdo de crisis anteriores (con hiperinflación e incremento de la incidencia de la pobreza), que desembocaron en el neoliberalismo, puede explicar en parte el apego a esos principios (especialmente en Bolivia y en países que no hicieron el giro, como Argentina y Perú). También, la apertura hacia China —que fue común a varios de esos gobiernos— puede haber actuado como un factor de preservación de esos equilibrios, ya que requería de economías estables que garantizaran los réditos de sus inversiones y la recuperación de sus créditos. Sin duda, el hecho más significativo fue el auge de la exportación de materias primas, que dinamizó las economías de la mayor parte de estos países

---

<sup>44</sup> Las medidas de control de cambios aplicadas en Argentina, bajo los gobiernos de Néstor Kirchner y Cristina Fernández (que podrían tomarse como un criterio para incluir al país en el giro), estuvieron más orientadas a la búsqueda de equilibrio dentro de una política general de mercado abierto que al fortalecimiento del control estatal de la economía (la misma medida fue adoptada posteriormente en el gobierno de Mauricio Macri). El enfrentamiento con los productores de soya tampoco puede considerarse una muestra de Estado interventor.

(las excepciones son Brasil y Uruguay). La disponibilidad de recursos hizo casi innecesaria la ruptura con las pautas ortodoxas de manejo de la economía, pero también puso límites a la permanencia de esos regímenes.<sup>45</sup>

En la dimensión política, tres países de los que formaron parte del giro (Bolivia, Ecuador y Venezuela) ocuparon el espacio de la izquierda. Como se vio antes, esto no guarda coherencia con la retórica dominante en las propuestas de cambio con que sus líderes llegaron al gobierno. La refundación impulsada en estos países, que incluyó la expedición de nuevas constituciones, implicaba cambios drásticos en el modelo económico y la redefinición de las condiciones políticas. Con la meta explícita de sustituir la democracia representativa e ir hacia otras formas, se introdujeron cambios institucionales que debían replantear la relación entre la ciudadanía y el sistema político. Sin embargo, el manejo vertical, de arriba hacia abajo, con formas que generalmente han sido calificadas de populistas, y la limitación de la autonomía de las organizaciones sociales (con la excepción parcial de Bolivia) llevaron a que se instauraran formas de control de la participación ciudadana.<sup>46</sup> En síntesis, los gobiernos de los tres países optaron por formas de control de la ciudadanía, como históricamente lo hizo la izquierda a partir de la Revolución rusa, estableciendo una distancia considerable entre el discurso y las prácticas de los gobiernos. Sin necesidad de introducir cambios constitucionales, Uruguay es el país que muestra los mayores avances en este aspecto. Brasil y Chile mantuvieron las formas de la ciudadanía activa, especialmente por la presencia permanente de las organizaciones sociales, en el primero, y de la institucionalidad política, en el segundo.

Este primer acercamiento es tentativo y deberá ser perfeccionado en posteriores estudios, e incluso seguramente será necesario añadir algunas

---

<sup>45</sup> El declive de la exportación de materias primas ha sido considerado como una de las causas –junto con las evidencias de corrupción– que explican el final del proceso en Argentina (si es que se lo toma como parte del giro), Brasil, Ecuador y, en menor medida, Chile. La tesis del “consenso de las *commodities*”, acuñada por Svampa (2013), es muy adecuada en este contexto, en tanto identifica el auge de la exportación de materias primas como el factor central para explicar no solo el éxito y la permanencia de los gobiernos de izquierda, sino la estabilidad política del período, independientemente del signo ideológico de los gobernantes.

<sup>46</sup> La presencia permanente de los movimientos sociales en la esfera política boliviana configuró una ciudadanía activa que interpeló permanentemente a los gobernantes y marcó la diferencia con el ejercicio vertical (de arriba hacia abajo) que caracterizó a los gobiernos de los otros dos países.

dimensiones (además de encontrar definiciones más apropiadas para las situaciones que se pretende reflejar). Estos planteamientos deben ser tomados como una propuesta inicial dirigida a desentrañar una realidad compleja que, al ser analizada en una sola dimensión, puede llevar a conclusiones erróneas. Con estas limitaciones, a partir de esta primera visión, es posible revisar algunas aseveraciones que se han hecho sobre los países integrantes del giro a la izquierda y sus características. Una primera constatación es la necesidad de reconsiderar la inclusión de algunos países en el grupo que hizo el giro. Es claro que, a la luz de los criterios utilizados y como se ha señalado reiteradamente, Argentina y Paraguay no presentan las características requeridas para formar parte de ese conjunto. Es probable que, entre los criterios que utilizaron varios autores para ubicarlos en la izquierda, se encuentren, por un lado, la retórica de sus respectivos presidentes, y, por otro lado, el alineamiento con los integrantes del giro en el plano internacional (especialmente por su participación activa en la Unión de Naciones Suramericanas [Unasur] y la Alianza Bolivariana para los Pueblos de América [Alba], así como el enfrentamiento –en la mayor parte de casos exclusivamente verbal– con Estados Unidos) y, finalmente, el enfrentamiento con oposiciones de derecha en su política interna. No obstante, la posición en las dimensiones consideradas los sitúa fuera de esa corriente.

En segundo lugar, se puede afirmar que, si bien el proceso en su conjunto constituyó un desplazamiento hacia la izquierda, en realidad, para la mayoría de países, ese camino los condujo hasta el espacio de la centroizquierda. Solo Venezuela se ubica en las dos dimensiones (economía y política) en la izquierda, mientras Bolivia y Ecuador lo hacen en una sola dimensión (política). En la centroizquierda se encuentran Uruguay y Brasil. En otros términos, el venezolano constituyó el único experimento de izquierda, mientras los de Bolivia, Brasil, Ecuador y, en menor medida, Chile fueron, por diversas combinaciones de las dimensiones (y, por tanto, con notorias diferencias entre ellos), gobiernos más corridos hacia el centro.

Esto no significa negar la existencia del giro como un fenómeno continental. Vale insistir en que este tuvo lugar efectivamente, pero para fines del análisis comparativo es imperioso indagar en su heterogeneidad, destacar las especificidades y guiarse por las realizaciones concretas

de los gobiernos. Tomarlo como un proceso general es útil para identificarlo como uno de los ciclos políticos que han caracterizado a América Latina (Alcántara 2016), pero se hace imprescindible mirar hacia su interior. También es preciso reiterar que esta es una primera aproximación, una propuesta, que deberá ser desarrollada en el futuro. Es claro que la ausencia de otras dimensiones puede derivar en un vacío explicativo, aunque seguramente los resultados no serán muy diferentes de los presentados en esta visión inicial.

Una dimensión que se puede echar de menos en este primer acercamiento es la política exterior, que podría tomarse como un elemento definitorio de las izquierdas, por la importancia atribuida a la posición antinorteamericana y al alineamiento en los organismos internacionales creados por los gobiernos de esa tendencia (Alba, Unasur, Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños [Celac]). Se ha dejado de lado para este libro porque es uno de los campos en que se encuentra el mayor riesgo de guiarse por las declaraciones de los presidentes y no por hechos concretos. El antiimperialismo que guió la creación de nuevos organismos multilaterales no logró superar, en la práctica, la retórica de los presidentes y, sobre todo, no tuvo un correlato en la política exterior de los países en cuestión.

## Capítulo 2

# Democracia, calidad de la democracia y giro a la izquierda

El objetivo del presente capítulo es indagar la relación entre el giro a la izquierda en América Latina y la calidad de la democracia. Es pertinente plantearse este tema ya que el viraje fue considerado no solamente como el desplazamiento ideológico que puede ocurrir cuando se produce un cambio de gobierno, sino como un proceso que debía producir cambios en el régimen político. Sus propios impulsores, los opositores y la opinión pública en general tomaron el surgimiento de gobiernos de ese signo como un episodio propio de la alternancia en el gobierno, pero también como la instauración de un tipo de régimen nuevo o diferente. Varios países latinoamericanos que hicieron el giro propugnaron explícitamente ese cambio de régimen y lo impulsaron con la instauración de asambleas constituyentes y amplias reformas legales. Algunos de ellos lo formularon como la ampliación y la profundización de la democracia e incluso propusieron reemplazarla por formas alternativas. Si eso se produjo, en qué medida avanzó y qué características tuvo el proceso fueron temas fundamentales para la investigación de la que surge este libro.

Para abordar estos puntos es necesario desplazarse desde el nivel ideológico al tipo de régimen y, dentro de este, a la democracia. Se considerará el conjunto de países que incluye tanto a los que hicieron el giro como a los que no fueron parte de él. Siguiendo la misma pauta del capítulo anterior, se expondrán las diferencias que se presentan, en primer lugar, entre ambos grupos y, en segundo lugar, entre los países que formaron parte del viraje. La particularidad de este capítulo con

respecto al anterior es que los parámetros de análisis corresponden al régimen político y ya no a la ideología. Para ello, resulta imprescindible hacer un recuento de las características principales que definen al régimen político y, derivado de este primer paso, delinear las especificidades de la democracia entendida como un tipo de régimen. Este es el contenido de la primera sección. El objetivo no es desplazar el análisis hacia el campo teórico, sino solamente recoger los puntos fundamentales de la clasificación de los regímenes políticos. De esta manera será posible determinar el lugar de la democracia, para, de inmediato, presentar los elementos que la constituyen y las variaciones que pueden aparecer, las mismas que determinan los diversos grados de su calidad. Este constituye el contenido de la segunda sección. Con este arsenal teórico es posible abordar el proceso sudamericano, con el fin de encontrar las posibles relaciones entre los dos niveles tratados, el ideológico (o del giro a la izquierda) y el del tipo de régimen. Este es el material de la tercera sección. Finalmente, la cuarta sección contiene algunas conclusiones generales.

## El régimen político

A pesar de la gran cantidad de textos en que se alude al régimen político, es uno de los conceptos menos desarrollados en la ciencia política. Por lo general, se lo ha tratado como un componente del sistema político, entendido en los términos propuestos por Easton (1965, 1976, 1997), quien, a su vez, lo deriva de la formulación original sobre el sistema social de Parsons ([1959] 1976). En esa definición, la especificidad de lo político se encuentra en “aquellas interacciones por medio de las cuales se asignan autoritativamente valores en una sociedad” (Easton 1997, 221).<sup>1</sup> Esas interrelaciones se establecen por medio de insumos (*inputs*) y productos (*outputs*), que generan influencias recíprocas (225). Un aporte importante de esta visión es la posibilidad de diferenciar las especificidades de lo político con respecto a los otros componentes del

---

<sup>1</sup> “Autoritativamente” se refiere a la atribución de autoridad para la toma de decisiones, no al carácter autoritario o dictatorial de los gobernantes ni del régimen.

*ambiente* social, como “la economía, la cultura, la estructura social y las personalidades individuales” (222). El sistema político mantiene influencias recíprocas con todos esos componentes (Morlino 1985, 44; Aguilera del Prat y Martínez 2000, 15; Pasquino 2004, 19). Se trata, por tanto, de una visión integral de las instancias y niveles en que se desarrolla la política, pero es preciso hacer una puntualización y proponer una reformulación.

Por una parte, se debe considerar que la propuesta de Easton fue creada en un momento en que se daban los pasos iniciales para construir un campo específico para el estudio de lo político. Sus fuertes lazos con la sociología parsoniana, la influencia de la perspectiva formalista de Karl Deutsch y el debate con la visión jurídica del Estado de Kelsen condicionaban el planteamiento de una visión autónoma de lo político. Esta solamente vendría con el desarrollo posterior de la ciencia política y su definición más precisa de los niveles de análisis. Por otra parte, también se debe observar que la sociedad analizada por Easton dista mucho de la que se fue conformando a lo largo de la segunda mitad del siglo XX, en especial a partir de los procesos de democratización a nivel global.

Estos cambios han llevado a que el análisis de lo político –y, con esto, la consideración del sistema político como objeto de estudio– se concentre en las interacciones y los cálculos de los actores, en las instituciones (ejecutivos, legislativos, partidos, entre otras) y en las políticas públicas. De manera más implícita que explícita, este es el nivel que ha tomado el nombre de sistema político, y se ha abandonado la denominación eastoniana de autoridad. Es decir, ha dejado de ser el todo para convertirse en una de las partes. Finalmente, el régimen mantiene las características asignadas por Easton, de espacio de las normas, las reglas, los procedimientos. Sin dejar de ser una de las partes, se ha convertido en el término que designa también al conjunto, como lo expresa la alusión al *tipo de régimen* cuando se busca diferenciar, por ejemplo, la democracia del autoritarismo. Esta doble condición, de ser el todo y la parte a la vez, puede llevar a equívocos, que podrían evitarse si se utilizara otra denominación para el conjunto.<sup>2</sup>

---

<sup>2</sup> El conjunto de los componentes podría denominarse *ordenamiento político* o, con mayor precisión, *Estado*, ya que este último, aparte de ser “entendido principalmente como un organismo de producción jurídica [...] en su conjunto [también lo es] como ordenamiento jurídico” (Bobbio

Más allá de estos problemas –más gramaticales que conceptuales–, lo que importa para el tema tratado en este capítulo es que el carácter democrático o autoritario del régimen (ordenamiento o Estado) se define en cada uno de los tres niveles que interactúan en este. El régimen (como parte) es donde se define lo que está permitido y lo que está prohibido o, en otros términos, donde se establece la profundidad y el alcance de los derechos y las libertades. El sistema político acoge a las instituciones y la acción de los actores políticos, por tanto, alude a diseños, procedimientos y prácticas. La comunidad comprende a las personas y asociaciones básicas que, con sus necesidades, sus reivindicaciones y sus preferencias, plantean demandas a los otros niveles, y les otorga o retira la legitimidad. Por lo tanto, la calificación de democracia o autoritarismo para el conjunto puede provenir de cualquiera de esos niveles o de todos ellos, y los componentes de cada uno (en particular de los dos primeros) pueden ser incluyentes o excluyentes, dentro de una gama continua que presenta múltiples grados intermedios.

En el nivel del régimen (como parte), los principales objetos del análisis son las normas imperantes, con la constitución y las leyes como instrumentos básicos y claramente visibles. En términos estrictos, aquí el carácter democrático se define por la presencia o ausencia de un Estado de derecho plenamente vigente.<sup>3</sup> En el nivel del sistema, la atención recae sobre las instituciones, tanto en lo que se refiere a su diseño como en su capacidad para procesar las demandas sociales y resolver el conflicto político; en esta categoría, también hay que considerar un componente práctico: el de los procedimientos y la toma de decisiones.

---

1987, 61). Esta acepción de Estado se remonta a Maquiavelo, cuando diferencia entre las repúblicas y los principados. Pero, cabe advertir sobre el riesgo de equívocos debido a que, en el uso cotidiano, se ha impuesto una acepción reduccionista, especialmente por la influencia de las propuestas económicas neoliberales, que identificaron lo estatal únicamente con su expresión institucional (el aparato administrativo).

<sup>3</sup> Al contrario de la perspectiva jurídica, esta manera de comprender el marco normativo evita la concepción abstracta de las leyes y las instituciones, en cuanto las considera reguladoras de la acción política y, sobre todo, resultados de esta. Ciertamente, en los orígenes de los conceptos que aluden al nivel normativo se encuentra una perspectiva jurídica que, a su vez, puede ser rastreada hasta el antiguo debate sobre las formas de gobierno (Bobbio 2000). Sin embargo, la literatura politológica se fue alejando de la jurídica, especialmente a lo largo del siglo XX, cuando redefinió el concepto de Estado y las normas abandonaron el carácter abstracto que tenían en aquella (Tilly 1992). Más adelante, en la búsqueda de un concepto más operativo que el de Estado, se generalizó la noción de régimen (O'Donnell 2010, 27-46).

Finalmente, en el nivel de la comunidad, el análisis se desplaza hacia los valores predominantes entre sus integrantes, especialmente la tolerancia, la igualdad ciudadana y la aceptación de las diferencias. Aunque este elemento no es definitorio para el ejercicio propuesto, es básico en tanto otorga legitimidad a los otros dos. Obviamente, los tres niveles pueden actuar conjuntamente en una dirección, hacia la democracia o hacia el autoritarismo, pero también pueden encontrarse desajustes. Estos últimos son fundamentales en el análisis empírico, ya que a partir de ellos se configuran casos complejos que pueden constituirse en tipos de régimen específicos.

Esta breve revisión resulta necesaria para delimitar el espacio en que se mueve el presente capítulo. Al desplazar el foco de atención desde el eje ideológico de izquierda-derecha a la democracia y su calidad, se entra en el campo del tipo de régimen, ya que se toca el conjunto de normas y disposiciones que establecen lo que está permitido y lo que está prohibido, así como las instancias y las modalidades con que se realiza la actividad política. Este conjunto de elementos o dimensiones determina que los regímenes políticos se sitúen entre dos polos, el de la apertura y el del cierre, vale decir, entre la democracia y el autoritarismo.<sup>4</sup> Además, los regímenes se pueden ubicar en una infinidad de puntos, dependiendo de la manera en que se presenten las diversas dimensiones y las múltiples combinaciones que se den entre ellas. En consecuencia, es posible encontrar regímenes más o menos democráticos y más o menos autoritarios. La diversidad, derivada de la cantidad de posiciones existentes en el continuo que se dibuja entre democracia y autoritarismo, da lugar a formas disminuidas de democracia y formas disminuidas de autoritarismo.<sup>5</sup> Esta pluralidad de regímenes abre la puerta al estudio de la calidad de la democracia,

---

<sup>4</sup> El autoritarismo aparece aquí como el contrario de la democracia. Sartori (2003) identifica la autocracia como ese contrario, ya que en esta se produce la autoinvestidura de quien ejerce el poder, lo que niega el principio fundamental de que el poder puede ser conferido solamente por el pueblo. Pero, debido a que el autoritarismo es el concepto utilizado por la ciencia política contemporánea, especialmente la que estudia América Latina, es preferible utilizarlo sin excluir eventualmente la autocracia como un sinónimo.

<sup>5</sup> Sartori (1999, 68-69) presenta este tema de una forma muy clara cuando se refiere a las limitaciones de la contraposición reducida a los dos términos (democracia-autocracia o autoritarismo) y sostiene la necesidad de comprender las situaciones de *tertium datur*, esto es, de terceros incluidos o posibles casos situados entre ambos extremos. Para captar la complejidad de esos

que será materia de la siguiente sección, no sin antes hacer referencia a los problemas que se presentan en el análisis empírico del régimen político.

## Régimen político y democracia

El primer problema que surge en el análisis del régimen político y su relación con la democracia es definir el nivel sujeto al estudio, que, de acuerdo con lo visto en la sección anterior, puede ser el de las normas, el de las instituciones y procedimientos, o el de la comunidad. Los tres admiten múltiples perspectivas de observación y diversos tipos de acercamientos; a la vez, de cada uno de ellos se derivan resultados específicos; para lo que interesa aquí, cada uno de ellos incide sobre la ubicación de los regímenes en el continuo democracia-autoritarismo. En una visión general, que es la que corresponde a este primer acercamiento (sintetizada en la tabla 2.1), cabe destacar la expresión específica de cada nivel y las dimensiones que lo caracterizan. Así, en el nivel normativo, las dimensiones son la plena vigencia de las libertades y la capacidad de inclusión (o del régimen entendido como parte del conjunto), y su expresión es el Estado de derecho. En el nivel del sistema, las dimensiones son el diseño institucional y la capacidad para procesar el conflicto político y

Tabla 2.1. Niveles de análisis del régimen democrático

Nivel	Dimensiones	Expresión
Régimen	Capacidad de inclusión Plena vigencia de libertades y derechos	Estado de derecho
Sistema	Diseño institucional Capacidad para procesar las demandas sociales y el conflicto político	Instituciones (gobierno, parlamento, cortes, partidos, etc.) Prácticas políticas
Comunidad	Tolerancia Igualdad ciudadana Legitimidad	Valores Actitudes

---

casos se debe dejar de lado el tratamiento binario o dicotómico y visibilizar el espacio entre los dos términos como continuo.

las demandas sociales, y su expresión son tanto las instituciones como las prácticas políticas. Finalmente, las dimensiones de la comunidad son la igualdad ciudadana, la tolerancia y el otorgamiento de legitimidad, que se expresan en valores y creencias. A partir de esta identificación de los niveles es posible dar el paso hacia la desagregación de las dimensiones en variables e indicadores.

Con estos elementos se comprende que, si bien es cierto que la pérdida o el debilitamiento de las dimensiones en cualquiera de los niveles produce el desplazamiento desde la democracia hacia el autoritarismo, el resultado varía según en cuál de ellos ocurre y de acuerdo con la intensidad o el grado en que se manifiesta. En términos generales, el deterioro dentro del Estado de derecho tiene consecuencias directas en la definición del régimen político, ya que necesariamente debe expresarse en normas o alterarlas hasta despojarlas de su contenido fundamental. Si la pérdida de cualidades democráticas ocurre en las instituciones o en las prácticas políticas, puede desembocar en un cambio de régimen, pero también puede tratarse solamente de una manifestación del ejercicio autoritario de alguna autoridad de los poderes del Estado (no solamente del Ejecutivo, sino también del legislativo y el judicial), sin que se configure estrictamente un cambio de régimen.<sup>6</sup> Si el retroceso se origina en un cambio en los valores y las actitudes de la ciudadanía, es menos probable que se exprese directamente en un cambio de régimen, pero puede dar lugar a formas de desintegración sociales y de anarquía que socavan la democracia (y se pueden crear las condiciones favorables para que surjan tendencias autoritarias).

El análisis debe considerar la causa —o las causas— del desplazamiento de los regímenes a lo largo del eje democracia-autoritarismo. Con este fin, es necesario tener siempre en cuenta las diferencias sustanciales que existen entre los regímenes que han limitado puntos básicos de la democracia en sus normas —como la vigencia plena de las libertades civiles o el sufragio universal— y los regímenes en los que esos mismos y otros aspectos se han visto afectados por las decisiones de los gobernantes. En

---

<sup>6</sup> Un caso especial en este nivel se configura cuando determinados actores (particularmente militares, pero también grupos de poder económico-social) ejercen autoridad por encima de las disposiciones legales, llegando a configurarse un tipo de régimen que puede considerarse una democracia tutelada (Merkel 2004).

el primer caso, el nudo del problema se encontraría en la alteración de elementos definitorios del régimen, esto es, en la pérdida del carácter democrático de uno o más elementos constitutivos del diseño institucional. Estos solamente pueden ser enfrentados con reformas constitucionales y legales que usualmente exigen un nuevo acuerdo social y político. En el otro caso, dado que el problema central no se encuentra en el diseño institucional, la solución puede llegar con el cambio de los gobernantes que actúan de manera autoritaria.<sup>7</sup>

Es pertinente retomar una observación metodológica acerca de la necesidad de evitar el “estiramiento conceptual” en el desarrollo de la investigación empírica (Sartori [1970] 2011; Collier y Levitsky 1998). Debido a que el objetivo central es identificar los diversos tipos de régimen que se pueden presentar en el *continuum* democracia-autoritarismo, es preciso contar previamente con definiciones claras y operativas de democracia y de autoritarismo. A manera de tipos ideales weberianos, estos conceptos deben contener los elementos suficientes y necesarios para calificar un régimen como democrático o como autoritario. Los regímenes intermedios serán, por consiguiente, desviaciones de esos tipos ideales, derivados de la pérdida o la erosión de uno o varios componentes fundamentales. De esta forma, se los puede considerar ya sea como democracias disminuidas o bien como autoritarismos disminuidos o incompletos, si las cualidades predominantes son las de la democracia o las del autoritarismo, respectivamente.<sup>8</sup> En cualquier caso, serían regímenes híbridos, entendidos como aquellos “que han adquirido alguna de las instituciones y procedimientos de la democracia, pero no otros, y al mismo tiempo conservan algunos rasgos tradicionales o autoritarios o, alternativamente, han perdido algunos elementos de la democracia y han adquirido otros autoritarios” (Morlino 2008, 10).

---

<sup>7</sup> Cuando el desplazamiento hacia el autoritarismo se debe a las acciones de los gobernantes, las instituciones democráticas –incluyendo los condicionantes externos al régimen y al sistema político– pueden actuar como un freno, como sostienen Levitsky y Ziblatt (2018). Es muy interesante el análisis de Henderson (2004) sobre el caso eslovaco, en el que un gobierno autoritario no pudo establecer un régimen autocrático porque encontró lo que la autora denomina “diques” institucionales.

<sup>8</sup> Collier y Levitsky (1998, 143) destacan que este ejercicio busca identificar no solamente tipos, sino también grados de democracia. Es una apreciación muy útil para comprender el nexo entre los estudios que tratan sobre los tipos de régimen y los que analizan la calidad de la democracia.

Estos insumos son útiles para analizar las propuestas formuladas por varios autores para definir los tipos de régimen que se encuentran en puntos intermedios entre la democracia y el autoritarismo. En las tres últimas décadas se han hecho algunos esfuerzos en ese sentido, para explicar las particularidades de un caso específico, o para construir tipologías que reflejen la existencia de varios tipos de régimen y recojan las diferencias que hay entre ellos. Entre los primeros –los que muestran un régimen intermedio– cabe destacar el aporte de O'Donnell (1992), que caracteriza a las democracias delegativas, la propuesta de Mainwaring, Brinks y Pérez-Liñán (2001), sobre los regímenes semidemocráticos, y la de Levitsky y Way (2002), acerca de los autoritarismos competitivos. Entre los autores que construyen tipologías (con más de un tipo intermedio) se encuentran Diamond (2002), Morlino (2004, 2009, 2013), Diamond y Morlino (2004, 2005), Merkel (2004), Henderson (2004), Munck (2006b, 2013), Schedler (2006, 2013), Bogaards (2009) y Szmolka (2010). A pesar de las diferencias de objetivos, enfoques y criterios, el elemento común en estos acercamientos es que señalan uno o más regímenes que se alejan de los tipos puros de democracia y autoritarismo. Se trata de regímenes híbridos, que tienen elementos de ambos y, a la vez, difieren de estos –así como de los otros que se sitúan en el espacio intermedio– en el grado de erosión alcanzado por cada uno de los componentes. Aunque algunos de estos estudios se mantienen en el campo específico de la calidad de la democracia (y clasificar los tipos de régimen es un objetivo secundario), pueden ser considerados un punto de partida para elaborar una tipología que lleve a la operacionalización de los regímenes intermedios.

También cabe hacer referencia a otras propuestas que evalúan los grados de avance o retroceso en determinadas dimensiones y, en algunos casos, pretenden caracterizar los regímenes intermedios. Este es el caso de Freedom House, Polilat (IDD-Lat), Economist Intelligence Unit (EIU), Polity IV y Bertelsmann Transformation Index (BTI). Pero, no cabe integrarlos en el grupo de estudios mencionado anteriormente debido a que su objetivo central es elaborar un índice que refleje los cambios a lo largo del tiempo, que posibilite una comparación cuantitativa entre países y, solo en menor medida, el reconocimiento de

tipos intermedios. Estas mediciones parten de un concepto restringido de democracia y se asientan sobre un número también restringido de dimensiones, variables e indicadores, de manera que no son suficientes para definir el tipo de régimen.<sup>9</sup>

Hay cuatro consideraciones conceptuales y metodológicas fundamentales para estudiar los tipos de régimen y analizar las propuestas mencionadas. En primer lugar, se requiere contar con conceptos claros y operativos de democracia y autoritarismo. En segundo lugar, es necesario precisar las dimensiones que, al variar, determinan cambios en el tipo de régimen, lo que lleva a dejar de lado las que no constituyen factores determinantes o elementos de definición. En tercer lugar, se debe establecer el nivel en que se sitúan esas dimensiones, especialmente si corresponden al régimen político o al sistema político. Finalmente, es indispensable contar con criterios e instrumentos para delimitar los tipos de régimen que se configuran. Como se verá de inmediato, la mayoría de propuestas se concentran en reconocer los tipos, pero son poco precisas en determinar las características específicas que deben concurrir para su conformación; en consecuencia, tampoco ofrecen los criterios necesarios para establecer los límites entre los diversos tipos. Por tanto, en el análisis empírico se encuentra un escollo difícil de superar cuando se trata de hacer operativos esos conceptos. El arsenal conceptual es abundante, pero el instrumental es más bien escaso. Para enfrentar este problema, sin la pretensión de superarlo, es conveniente observar las propuestas desde la perspectiva de los criterios señalados.

Previamente, cabe reiterar la diferencia mencionada antes, entre los estudios que identifican un tipo específico de democracia disminuida, sin formar una tipología de regímenes intermedios, y los que apuntan a elaborar clasificaciones y/o tipologías de regímenes. Aunque guardan estrecha relación —especialmente porque los primeros han alimentado a

---

<sup>9</sup> Ciertamente, algunas de estas mediciones revelan uno o más tipos de democracias disminuidas —como la de Freedom House, que establece una escala de libertad y encuentra un tipo disminuido (*parcialmente libre*), Polity IV, que señala a la *anocracia* como un régimen intermedio, y EIU, que destaca la existencia de *regímenes híbridos*—, pero los criterios utilizados en cada caso aluden a aspectos muy parciales de la democracia. La debilidad teórica de estas aproximaciones lleva a clasificaciones problemáticas, como lo hace notar Merkel (2004, 34) para el caso de Freedom House, en que “solamente el 58,3 por ciento de todas las democracias electorales podrían ser liberales” y, por tanto, mal podrían estar en el campo de las democracias.

los últimos—, es conveniente tratarlos por separado, ya que no se pueden esperar resultados similares dados los objetivos que orientan a cada uno.<sup>10</sup> Sin embargo, ese tratamiento independiente no debe impedir la construcción de una visión que los integre, específicamente por la adscripción de los primeros a la perspectiva más abarcadora de los segundos.

Entre los autores que aportan con la tipificación de un tipo específico de régimen se destaca Guillermo O’Donnell, con las democracias delegativas. Esta propuesta tuvo amplia acogida desde su formulación, incluso en ámbitos ajenos a la ciencia política, debido a la precisión con que describió el tipo mencionado (ese “nuevo animal”, como lo llamó el autor). De partida, afirmó que estas “no son democracias consolidadas o institucionalizadas, pero pueden ser *duraderas* [y no presentan] amenazas inminentes de una regresión autoritaria abierta, pero tampoco vislumbran avances en dirección a una representatividad institucionalizada” (O’Donnell 1992, 6; cursivas en el original). Su origen se encuentra en el fracaso de la “segunda transición”, que corresponde al paso “de un *gobierno* democráticamente electo hacia un *régimen* democrático o, lo que es equivalente, hacia una democracia institucionalizada, consolidada” (7; cursivas en el original) Ese paso debería expresarse en la construcción de “un conjunto de instituciones democráticas que se convierten en importantes puntos decisivos en el flujo del poder político” (7). El fracaso de esa construcción lleva a que el ganador de “una elección [considere que] está autorizado a gobernar en el país como le parezca conveniente y, en la medida en que las relaciones de poder lo permitan, hasta el final de su mandato”; pasa a ser “la encarnación de la nación, el principal fiador del interés nacional, lo cual cabe a él definir” (10).

[Las] otras instituciones —como el Congreso y el Poder Judicial— son incomodidades que acompañan las ventajas internas e internacionales

---

<sup>10</sup> Debido a que el objetivo de este capítulo es caracterizar los regímenes híbridos o intermedios entre la democracia y el autoritarismo, quedan excluidos los estudios que tratan en general sobre el régimen político, como los de Linz (2009), Álvarez et al. (1996) y Munck (2006a), así como los que identifican solamente los dos puntos extremos, como los de Linz (2000), Aguilera del Prat y Martínez (2000), Szmolka (2012), y los que solamente tienen como objetivo medir la calidad de la democracia, como los de Munck (2009, 2013), Barreda (2013), Levine y Molina (2007, 2013), Mainwaring, Scully y Vargas Cullell (2013) y Vargas Cullell (2013).

de ser un presidente democráticamente electo. La idea de obligatoriedad de rendir cuentas (*accountability*) a esas instituciones, o a otras organizaciones privadas o semiprivadas, aparece como un impedimento innecesario a la plena autoridad que el presidente recibió la delegación de ejercer (11; cursivas en el original).

Aparte de la legitimidad de origen que les otorgan las elecciones de las que surgen, las democracias delegativas presentan tres características centrales. En primer lugar, corresponden a un momento determinado en el proceso de democratización (el de la segunda transición). En segundo lugar, son débilmente institucionalizadas o, con mayor precisión, no propenden al fortalecimiento de las instituciones. En tercer lugar, el presidente irrespeta los procedimientos democráticos en el ejercicio de su gestión y con ello se elimina la posibilidad de la toma y rendición de cuentas por parte de la ciudadanía (*accountability* vertical) y de las otras funciones del Estado (*accountability* horizontal).<sup>11</sup> Las características de estas democracias se configuran en el nivel de las instituciones y las prácticas, esto es, en el sistema político, sin que presenten necesariamente cambios en el nivel formal de las libertades, aunque estas resulten fuertemente limitadas. Los cambios constitucionales o legales devienen innecesarios e incluso intrascendentes debido a la inobservancia de la formalidad institucional por parte de los presidentes. El núcleo explicativo está en la comprensión que estos últimos tienen del mandato obtenido en las elecciones.<sup>12</sup>

Estas características llevan a calificar las democracias delegativas más como un estilo de gobierno que como un tipo de régimen. Aunque O'Donnell (1992, 6, 13) recalca que pueden ser duraderas y no solamente

---

<sup>11</sup> En un texto posterior, el autor deja de lado la referencia a la segunda transición como factor fundamental del surgimiento de las democracias delegativas. En su lugar, hace referencia a “una crisis nacional que es generalizadamente percibida como tan grave que parece poner en cuestión la subsistencia de parámetros básicos de la convivencia social”, y añade que estas “tienden a surgir en países en los que ha ocurrido un alto grado de fragmentación social con una grave crisis de representación y funcionamiento de los partidos políticos y su sistema” (O'Donnell 2011, 23-24). Sin duda, esta caracterización define mejor el fenómeno, al encontrar sus causas en hechos concretos y, con ello, amplía el campo de aplicación del concepto.

<sup>12</sup> La afectación a las libertades y derechos se produce porque estas democracias privilegian “el componente *mayoritario* de la voluntad popular expresado en elecciones, por encima del aspecto *liberal* propio de una democracia representativa” (Mejía 2011, 142; cursivas en el original).

un fenómeno efímero, se supone que bastaría el relevo presidencial para ponerles fin. Ciertamente, nada impide que, al amparo de ese ejercicio gubernamental, se impulsen cambios en los fundamentos del régimen, como en efecto ocurrió en varios países latinoamericanos en los que sus presidentes, que gobernaban *delegativamente*, impulsaron reformas constitucionales y legales restrictivas de la democracia.<sup>13</sup> Pero, a pesar de su importancia y sus resultados, ese hecho no es –ni se constituye en– un elemento de definición de las democracias delegativas. Estas pueden establecer condiciones adecuadas para que los mandatarios impulsen algunos cambios que les aseguren la permanencia en el gobierno, más allá de los límites establecidos, y para configurar las instituciones a su antojo. No obstante, no todas las democracias delegativas tienden a transformar los fundamentos del régimen, ni todas las reformas son impulsadas por presidentes que gobiernan delegativamente.

La tipificación de estas democracias es un paso importante para reconocer una forma de régimen que se desplaza hacia el autoritarismo. Estas constituyen “un tipo disminuido, deficitario en aspectos muy importantes de la democracia” (O’Donnell 2011, 31), por tanto, son un tipo de régimen. Pero, de acuerdo con las dimensiones que lo configuran, debe ser considerado, en primer lugar, como un régimen pasajero, que puede cambiar con la alternación presidencial, y, en segundo lugar, como el producto de acciones que ocurren en el nivel de las prácticas y las instituciones, no en las normas ni en la definición formal del régimen. En este punto es apropiado adaptar la diferencia que establece Sartori (1999, 72) entre el sustantivo dictador (como persona) y la sustantivación dictadura (como régimen), reemplazándolos por autoritario y autoritarismo, respectivamente. La democracia delegativa se puede entender como un ejercicio autoritario, pero no necesaria e inevitablemente como un autoritarismo. Obviamente, debido a lo señalado antes, puede devenir con cierta facilidad en un régimen autoritario, pero no lo es en sí mismo. Como se verá más adelante, en varios países de América del Sur se establecieron estas democracias y no todas derivaron hacia formas de autoritarismo.

---

<sup>13</sup> No se encuentra una relación causal, en cualquiera de las dos direcciones, entre democracias delegativas y cambios normativos. Los casos en que existió esa relación (Venezuela, Bolivia y Ecuador) presentan una relación de interacción más compleja.

Los *regímenes semidemocráticos* de Mainwaring, Brinks y Pérez-Liñán (2001) constituyen otro tipo intermedio entre la democracia y el autoritarismo. Los criterios de los autores difieren del anterior en tanto aluden a atributos centrales de la democracia y no al ejercicio del gobierno. Los atributos seleccionados —que provienen de la caracterización de la poliarquía de Robert Dahl (1989a)— son elecciones libres, limpias y competitivas para el legislativo y el Ejecutivo, inclusión electoral de toda la población adulta, protección de las libertades civiles y de los derechos políticos, gobernantes con capacidad real para gobernar y sometimiento de los militares al control civil (Mainwaring, Brinks y Pérez-Liñán 2001, 38). Un régimen deja de ser democrático si cualquiera de estos elementos está ausente, ya que “los cuatro criterios son necesariamente componentes de la democracia, sin los cuales un régimen no debería ser considerado como democrático y ninguna otra característica es necesaria para definir a la democracia” (41).<sup>14</sup> Con ello, los autores presentan ese tipo que puede situarse en algún punto de la línea que se establece entre la democracia y el autoritarismo.

Si la ubicación depende de esos cuatro criterios, se puede suponer que varias combinaciones son posibles, cada una de las cuales correspondería a un tipo de régimen. Los retrocesos o vacíos en el componente electoral no producen efectos similares a los que se derivan de carencias en los derechos civiles y políticos, mucho menos de los que provienen del deterioro conjunto de todos los componentes. Por tanto, más que a un punto en la línea, los regímenes semidemocráticos aludirían a una zona que puede albergar varios tipos. De esta manera, sería adecuado referirse a estos siempre en plural y no como un caso específico en particular.<sup>15</sup> A pesar de ello, en la aplicación práctica a los países latinoamericanos, los autores solamente los clasifican como democráticos, semidemocráticos y autoritarios (Mainwaring, Brinks y Pérez-Liñán 2001, 49). Esta limitación, que hace perder la potencial riqueza explicativa de la propuesta, se deriva del papel central que

---

<sup>14</sup> Los autores defienden una definición procedimental, en la que no tienen cabida aspectos como la *accountability* ni algunos componentes del Estado de derecho, excepto los que inciden sobre los derechos civiles y políticos. A la vez, toman distancia de las clasificaciones dicotómicas de la democracia (que sostienen que todo lo que no es democracia es autoritarismo y viceversa), a las que denominan submínimas (Mainwaring, Brinks y Pérez-Liñán 2001, 41).

<sup>15</sup> Los autores sugieren de manera implícita esta posibilidad cuando se refieren a la ubicación de estos regímenes en una “zona gris” entre los dos polos (Mainwaring, Brinks y Pérez-Liñán 2001, 52).

atribuyen a las elecciones. Como lo expresan los autores, dentro de las semidemocracias cabrían varias subcategorías, “pero en todos aquellos casos tienen lugar elecciones razonablemente libres y competitivas, mientras son afectados otros elementos de la democracia” (50).

Dos de las cuatro dimensiones seleccionadas (sufragio universal y protección de las libertades) se sitúan en el nivel de las normas, mientras una tercera (elecciones) está en el espacio de las prácticas y las instituciones, y la última (capacidad de gobierno) puede ubicarse en cualquiera de esos dos niveles, según cuál sea la causa. Considerando únicamente el cambio de una de las dimensiones en cada ocasión, se podría reconocer por lo menos cuatro formas de democracias disminuidas.<sup>16</sup> Sin embargo, los autores no dan ese paso, con lo que cierran la posibilidad de elaborar una tipología con mayor capacidad explicativa. Pero, eso no debe constituir un obstáculo para desarrollarla a partir de este aporte, tanto en términos teórico-conceptuales como en un ejercicio inductivo a partir de casos observados en investigaciones empíricas.

Una propuesta adicional es la de los *autoritarismos competitivos* de Levitsky y Way (2002), que, en esencia, son formas disminuidas del autoritarismo y no de la democracia. Son regímenes que, habiéndose instaurado como democracias, se han desplazado hacia el autoritarismo por medios distintos al golpe de Estado que fue característico de épocas anteriores. De manera relativamente similar al tránsito hacia las democracias delegativas de O’Donnell, el factor explicativo se encuentra en las decisiones y orientaciones de los gobernantes. Aunque

las instituciones democráticas formales son ampliamente vistas como los principales medios para obtener y ejercer el poder político, los gobernantes violan esas reglas tan a menudo y tan ampliamente que el

---

<sup>16</sup> Un sencillo ejercicio de aislamiento de cada dimensión llevaría a identificar esos tipos. Si estuviera ausente el sufragio universal, se configuraría una democracia excluyente o restringida, que no sería necesariamente autoritaria y podría mantenerse en el campo de las democracias. Por el contrario, si las limitaciones se presentaran en la protección de las libertades, dejaría de ser una democracia porque habría perdido por lo menos una parte importante de un componente básico de esta: el Estado de derecho. Si el problema fuera el carácter de las elecciones, se mantendría como una democracia y su superación podría producirse por un cambio de gobierno. Finalmente, si las autoridades no tuvieran capacidad real para gobernar, podría deberse a normas establecidas, lo que la colocaría en el campo de los autoritarismos; pero si se debiera a problemas coyunturales, como bloqueos políticos, se mantendría en el campo de las democracias.

régimen fracasa en alcanzar los estándares mínimos convencionales de la democracia (Levitsky y Way 2002, 52).

Los autores toman como parámetros cuatro dimensiones de la democracia que son prácticamente las mismas seleccionadas por Mainwaring, Brinks y Pérez-Liñán (2001):

1) Los Ejecutivos y los legislativos son escogidos a través de elecciones abiertas, libres y limpias; 2) virtualmente, todos los adultos tienen derecho al voto; 3) los derechos políticos y las libertades civiles, incluyendo la libertad de prensa, la libertad de asociación y la libertad para criticar al gobierno sin represalias, son protegidos ampliamente; y 4) las autoridades electas disponen de real autoridad para gobernar y no están sujetas al control tutelar de líderes militares o eclesiásticos (Levitsky y Way 2002, 53).

La diferencia con los regímenes semidemocráticos (así como con las democracias delegativas y los autoritarismos electorales) se encuentra en que esas otras formas tratan de mantener la fachada democrática, en tanto que los autoritarismos competitivos manipulan o violan abiertamente aquellas reglas.

Estas características llevan a considerar los autoritarismos competitivos como formas disminuidas de autoritarismo, que no llegan a adquirir un carácter cerrado porque mantienen, como arenas de confrontación, la competencia electoral, la actividad legislativa, el ejercicio judicial y la presencia de los medios de comunicación. A pesar del control gubernamental, la oposición puede desafiar al Gobierno en esos espacios, donde encuentra las posibilidades de sustituirlo o democratizarlo en alguna medida (Levitsky y Way 2002, 54). Sin embargo, los autores no son explícitos sobre el origen de las restricciones en cada una de las dimensiones de la democracia, ni sobre la presencia de las cuatro arenas de confrontación.<sup>17</sup> Al parecer, se originan fundamentalmente en la gestión, en las decisiones de los gobernantes y, solo en menor medida, en normas y procedimientos

---

<sup>17</sup> Cameron (2018, 3) hace notar la ambigüedad en la caracterización de esas arenas, especialmente por la imprecisión que encierra la alusión al *reasonable* nivel que debe tener el campo de confrontación para considerarlo democrático. El origen de esa ambigüedad sería de carácter conceptual, en lo que se refiere tanto a la democracia como al autoritarismo y las formas disminuidas de la una y el otro (5-6). Sin embargo, el concepto de democracia que utiliza Cameron es discutible, ya que está prácticamente limitado a la dimensión electoral, mientras aspectos fundamentales, como el Estado de derecho y el constitucionalismo, quedan relegados a la condición de “condiciones concomitantes” (5).

establecidos, ya que si ocurriera lo contrario se cerrarían los espacios de confrontación. Por tanto, se supone que se originan en el nivel de las instituciones, de los procedimientos y, en último lugar, de las normas, de manera que las condiciones podrían alterarse con un cambio de gobierno. Pero, también es muy cierta la posibilidad de que, como ocurrió en varios países latinoamericanos, los gobernantes que violen reiteradamente aquellos fundamentos de la democracia impulsen reformas constitucionales y legales adecuadas a esa orientación, y de ese modo establezcan un régimen que sobrepasa el período de duración de sus gobiernos.

Entre los autores que diferencian varios regímenes y elaboran clasificaciones se encuentra Schedler (2002, 2006), que ya no solamente señala un tipo intermedio, sino dos (que, sumados a la democracia plena y al autoritarismo cerrado, dan un total de cuatro puntos en el *continuum*). La pérdida de algunas condiciones democráticas podría llevar a los *regímenes electorales autoritarios* (o *autoritarismos electorales*), pero también a las *democracias electorales*. Los primeros son regímenes que

mantienen las elecciones, toleran algún pluralismo y la competencia multipartidista, pero al mismo tiempo violan las normas democráticas mínimas, tan severa y sistemáticamente que no tiene sentido clasificarlos como democracias. Estos regímenes electorales no constituyen formas limitadas, deficientes o distorsionadas de democracia. Ellos son especies de régimen autoritario (Schedler 2002, 36).

No son autoritarismos cerrados porque mantienen la vigencia de las elecciones, pero tampoco son democracias, porque han perdido sus rasgos sustantivos. Se diferencian de las democracias electorales en que en estas “la competencia política cumple con las normas democráticas mínimas; en el autoritarismo electoral, ellas no están presentes” (38).

Los tipos identificados por Schedler se configuran por dimensiones situadas en el nivel de las instituciones y las prácticas, pero, sobre todo, en el de las normas, como queda claro cuando define las democracias electorales. Estas constituyen un tipo que se diferencia de las democracias liberales en que, mientras estas

van más allá de los mínimos electorales, las democracias electorales no lo hacen. Estas se arreglan para “obtener elecciones rectas”, pero fallan

en institucionalizar otras dimensiones vitales del constitucionalismo democrático, como el Estado de derecho, la *accountability* política, la integridad burocrática y la deliberación pública (Schedler 2002, 37; cursivas en el original).

Por lo tanto, esas democracias electorales —y mucho más los autoritarismos electorales— no se derivan de las acciones de los gobernantes, sino de arreglos institucionales. Aunque el elemento distintivo son las elecciones, lo que define a esos regímenes no es su realización o ausencia, sino las condiciones en que se dan, esto es, la vigencia de los derechos y el ejercicio pleno de las libertades.

Una propuesta que podría considerarse precursora de esta última es la de Diamond, Linz y Lipset (1996), quienes reconocen dos regímenes intermedios. El uno, denominado *seudodemocracias*, está situado en el espacio de los autoritarismos y el otro, calificado como *democracias electorales*, está en el campo de las democracias. Nuevamente, las elecciones y las condiciones de la competencia electoral son los factores determinantes, pero los autores también reconocen el papel fundamental de las libertades civiles. Los dos tipos de régimen, que presentan rasgos democráticos y autoritarios, se diferencian por el predominio de uno de ellos. Las seudodemocracias presentan más atributos autoritarios, en tanto que en las democracias electorales sobresalen los rasgos democráticos.

Diamond y Morlino construyen una de las propuestas más abarcoradoras, tanto porque identifican varios tipos de régimen que se sitúan entre la democracia y el autoritarismo como por las diversas dimensiones que utilizan para elaborar la tipología. Estos autores rescatan la calificación de regímenes híbridos utilizada por Terry Lynn Karl (1995) en el estudio de las transiciones, cuando se presentaban casos en que se realizaban elecciones y había multipartidismo, pero se violaban los derechos humanos o los militares mantenían el control de ciertas áreas. La definición de Diamond y Morlino no difiere sustancialmente de aquella, ya que se refiere a regímenes que “combinan elementos democráticos y autoritarios” (Diamond 2002, 23). Debido a que, como se vio antes, esos elementos son de variada naturaleza (referidos a las elecciones, las libertades, los procedimientos, entre otros) y, por tanto, se pueden hacer muchas combinaciones entre ellos, el resultado no es un solo tipo

Tabla 2.2. Tipos de régimen según Diamond y Morlino

Tipos de democracia		Tipos de autoritarismo		
Democracia	Democracias disminuidas	Autoritarismos disminuidos	Autoritarismo	
Liberal	Electtorales	Defectuosas	Autoritarismos competitivos	Cerrado
		Excluyentes	Autoritarismos electorales hegemónicos	
		Dominantes		
		Iliberales		
		Delegativas		
	Regímenes ambiguos			

Fuentes: Diamond (2002); Morlino (2004, 2008, 2013); Diamond y Morlino (2005).

de régimen (Morlino 2008). Los autores encuentran cuatro tipos que se sitúan entre la democracia liberal y el autoritarismo cerrado: las *democracias electorales*, los *regímenes ambiguos*, los *autoritarismos competitivos* y los *autoritarismos electorales hegemónicos*. Pero, el número de regímenes podría ampliarse por la disgregación del primer tipo, el de las democracias electorales, que hace Morlino (2004, 10-11). Estas albergarían las *democracias defectuosas*, las *democracias excluyentes*, las *democracias dominantes*, las *democracias iliberales* y las *democracias delegativas*, con lo que se llegaría a un total de ocho regímenes intermedios, como se aprecia en la tabla 2.2.<sup>18</sup>

El parámetro central para catalogar estos regímenes es la ausencia de uno o más componentes de la democracia, ya sea los que se refieren a los derechos y las libertades –como en el caso de las democracias electorales (y las democracias iliberales)–, los procedimientos y arreglos institucionales –como en los regímenes ambiguos (y las democracias delegativas)–, o varios de estos a la vez –como ocurre con los autoritarismos electorales hegemónicos–. Ciertamente, en sentido contrario, Diamond le otorga un papel central al aspecto electoral cuando sostiene que

todos estos regímenes carecen de una arena de competencia suficientemente abierta, libre y limpia para que el partido gobernante pueda ser

<sup>18</sup> Tanto en esta clasificación como en la propuesta general de los regímenes se recogen algunas propuestas formuladas previamente por otros autores.

fácilmente depuesto del poder si no obtiene el apoyo de una mayoría del electorado. Aunque la victoria de la oposición no es imposible en un régimen híbrido, esta requiere de un nivel de movilización, unidad, habilidad y heroísmo mayor que el que se requeriría en una democracia (Diamond 2002, 24).

En el desarrollo de la argumentación de estos autores predomina una visión multidimensional que enriquece la clasificación; no solamente proporciona un instrumental bastante completo para medir la calidad de la democracia, sino que construye una tipología compleja de los regímenes. Como se verá más adelante, las dimensiones y subdimensiones utilizadas como guías para el análisis empírico abarcan el conjunto de componentes de la democracia y constituyen el marco más completo para definir los regímenes intermedios. Esta propuesta no se restringe a una de sus aristas, las aborda de manera desagregada, lo que posibilita reconocer los ámbitos específicos en que la democracia presenta fortalezas y debilidades. De esta manera, es un instrumento idóneo para determinar los diversos tipos de régimen que pueden constituirse entre la democracia y el autoritarismo.

En estrecha relación con esta propuesta –algunos en diálogo con ella– hay un conjunto de estudios que tienen como objetivo clasificar los regímenes políticos. Entre estos se destacan los de Merkel (2004), Croissant y Merkel (2004), Merkel y Croissant (2004), Henderson (2004), Bogaards (2009, 2018) y Szmolka (2010). Estos autores configuran un *corpus* entrelazado por un consenso teórico y conceptual. El objeto de sus respectivos acercamientos no es la calidad de la democracia, sino la organización de los regímenes intermedios a partir del reconocimiento y valoración de los componentes fundamentales de la democracia. Desde una visión que privilegia el acercamiento cualitativo, muy similar a la de Morlino y Diamond, estos autores ponen énfasis en la ubicación de las fronteras que se marcan entre los diversos regímenes situados en el espacio que media entre la democracia y el autoritarismo.

Merkel proporciona dos aportes valiosos para catalogar los regímenes intermedios. El primero es el hallazgo de dos conjuntos de elementos que condicionan la democracia y, a la vez, son determinantes para que surjan las formas disminuidas. Un conjunto es el de

los factores externos e internos, que establecen la condiciones en las que se desenvuelve la democracia. Los factores externos “representan las condiciones de posibilidad o imposibilidad que elevan o bajan la calidad de una democracia liberal, pero no son componentes definitorios del régimen democrático en sí mismo” (Merkel 2004, 44). Los más importantes son el contexto socioeconómico, la sociedad civil y la inserción internacional.<sup>19</sup> Los factores internos, por el contrario, son los elementos que definen el régimen. Estos configuran el segundo aporte, que consiste en su desagregación en cinco regímenes parciales: el electoral, el de los derechos políticos de participación, el de los derechos civiles, el de la división, control y balance de poderes (con la *accountability* horizontal como elemento destacado), y el del poder efectivo de gobierno, que garantiza que las decisiones estén a cargo de los gobernantes electos (36).

El autor, además, establece tres dimensiones de la democracia: a) la legitimidad vertical, b) el Estado de derecho y constitucionalismo vertical, y c) el control efectivo de la agenda (Merkel 2004, 42). En estos campos se insertan los cinco regímenes parciales mencionados, que, a su vez, tienen sus respectivas condiciones. La primera dimensión (legitimidad vertical) agrupa dos regímenes parciales: el electoral y el de los derechos políticos. El electoral requiere que el sufragio sea universal, que se elija a las autoridades, que exista el derecho a presentarse como candidato y que las elecciones sean libres y limpias. El régimen parcial de los derechos políticos tiene como condiciones la libertad de prensa y la libertad de asociación. La segunda dimensión (Estado de derecho y constitucionalismo liberal) contiene los regímenes parciales de derechos civiles y *accountability* horizontal. Los derechos civiles tienen como condiciones las libertades individuales y la igualdad ante la ley, mientras que la *accountability* horizontal precisa de la separación

---

<sup>19</sup> A pesar de sostener que “en sentido estricto, la sociedad civil no pertenece al núcleo definitorio de la democracia constitucional” (Merkel 2004, 47), el autor reconoce su importancia a través de argumentos desarrollados por cuatro autores (Locke, Montesquieu, Tocqueville y Jürgen Habermas), que denomina funciones. Estas protegen a las personas del uso arbitrario del poder del Estado (función lockeana), establecen el Estado de derecho y garantizan la división y el balance de poderes (función montesquianiana), contribuyen a la educación ciudadana y a la selección de las élites políticas (función tocquevilleana) e institucionalizan la esfera pública como medio para la autorreflexión democrática (función habermasiana) (45-47).

Tabla 2.3. Dimensiones, regímenes parciales y condiciones según Merkel

Dimensiones	Regímenes parciales	Condiciones
Legitimidad vertical	Régimen electoral	Autoridades electas
		Sufragio inclusivo
		Derecho a candidatura
		Elecciones libres y limpias
	Derechos políticos	Libertad de prensa
		Libertad de asociación
Estado de derecho y constitucionalismo liberal	Derechos civiles	Libertades individuales y protección ciudadana
		Igualdad ante la ley
	<i>Accountability</i> horizontal	Separación de poderes
Control de la agenda	Poder efectivo de gobierno	Ejercicio efectivo de autoridades

Fuente: Merkel (2004).

de poderes. La tercera dimensión (control efectivo de la agenda) tiene como régimen parcial el efectivo poder de gobierno y este está condicionado por el ejercicio del gobierno por parte de funcionarios elegidos (42). La tabla 2.3 sintetiza las dimensiones, los regímenes parciales y sus respectivas condiciones.

Bajo este marco conceptual y operativo, dentro de la denominación general de *democracias defectivas*, Merkel reúne cuatro tipos de régimen que se diferencian por diversas causas de la *democracia integrada* (*embedded democracy*). Estos tipos son las *democracias excluyentes*, las *democracias iliberales*, las *democracias delegativas* y las *democracias tutelares* o *democracias dominadas* (Merkel 2004, 49).<sup>20</sup> Las primeras —excluyentes— se originan cuando hay exclusiones del derecho al sufragio. Las democracias iliberales surgen cuando algunos principios básicos

<sup>20</sup> La traducción puede ser discutible en tres casos. Para el genérico *defective*, podría aceptarse indistintamente *defectiva* o *defectuosa*, sin alterar el sentido que le dan los autores, pero el español admite defectiva principalmente para accidentes gramaticales, de manera que lo apropiado sería defectuosa, aunque hay autores que se decantan por defectiva (Szmolka 2010). Además, la calificación de democracias defectivas que hace Szmolka no se corresponde con la de democracias defectuosas que hace Morlino. *Exclusive democracy* presenta un problema conceptual, ya que puede traducirse como *democracia exclusiva* o *democracia excluyente*, que no son sinónimos. Excluyente parece el término más adecuado, ya que se refiere a una característica del régimen —en el que una parte de la población adulta está excluida del derecho al sufragio— y no al ejercicio privilegiado de una minoría que excluye al resto

del Estado de derecho se ven afectados. Las delegativas se configuran cuando los poderes legislativo y judicial tienen escaso poder de control sobre el Ejecutivo y se pierde o debilita el sistema de controles y balances. Las tuteladas o de dominios reservados aparecen por la presencia de actores con poder de veto, que erosionan la capacidad de los gobernantes y menoscaban la voluntad popular. El punto de partida, como se ha hecho notar, es el rechazo a utilizar un concepto minimalista (electoralista) de democracia, ya que las “elecciones generales, competitivas y libres resultan insuficientes para garantizar el Estado de derecho, los derechos civiles y la *accountability* horizontal. Entre elecciones, muchas de las democracias electorales no son gobiernos de, por o para el pueblo” (Merkel y Croissant 2004, 199).

Cabe destacar tres aspectos en este acercamiento. En primer lugar, de la misma manera en que Morlino (2013) identifica las dimensiones básicas, Merkel define con precisión los ámbitos –los regímenes parciales– que pueden corresponder al régimen o al sistema, cuyos cambios derivan en la conformación de regímenes intermedios (o, en el caso extremo, de autoritarismo). Por lo tanto, el autor revela el nivel en que la democracia pierde sus cualidades y, con ello, se aprecian de mejor manera las características de cada uno de los regímenes resultantes. En segundo lugar, al diferenciar con precisión los factores definitorios del régimen de los que no lo son, evita las confusiones que pueden surgir en otras propuestas. En tercer lugar, la desagregación en dimensiones, características y condiciones es un buen instrumento para establecer las fronteras entre los diversos regímenes. Todos estos puntos son muy útiles para la operacionalización de los conceptos en el proceso de la investigación empírica.

Bogaards (2009) constata estos avances en la propuesta de Merkel, pero observa que, para hacerla operativa, es necesario ampliar el enfoque. Para ello, la contrapone al planteamiento de Schedler sobre los

---

(que es a lo que se aludiría con exclusividad). Con *tutelary democracy* sucede algo similar, ya que puede entenderse como *democracia tutelada* –que sería lo adecuado, ya que su característica es el control de determinadas áreas por actores con poder de veto no elegidos o seleccionados democráticamente–, frente a *democracia tutelar*, que daría una idea de un control institucional más cercano al autoritarismo. En su clasificación final, el autor la denomina *democracia dominada* (*domain democracy*), que contribuye a aclarar el tema (Merkel 2004, 49). Bogaards (2009, 400) retoma la expresión de Merkel como *democracia con dominios reservados*, que refleja de mejor manera el tipo al que se refiere.

autoritarismos electorales y sostiene que ambos autores consideran solamente un lado del espacio contenido entre la democracia y el autoritarismo. Según Bogaards, Merkel solo observa el ámbito de las democracias, de manera que las pérdidas de atributos democráticos las convierten en alguno de los tipos de democracias disminuidas, sin considerar que pueden haber traspasado el límite y haberse situado en el campo de los autoritarismos. Por su parte, la mirada de Schedler se dirigiría exclusivamente hacia los autoritarismos, sin considerar la conformación de democracias disminuidas (Bogaards 2009, 408, 410). El propio autor sostiene que para “Merkel et al., cuando un país no es una democracia o una democracia disminuida, es una autocracia. Para Schedler, cuando un país no es una democracia ni un autoritarismo cerrado, es un autoritarismo electoral” (2009, 412). Un problema derivado de estas visiones unilaterales sería establecer clasificaciones de regímenes que no son mutuamente excluyentes, ya que un mismo caso podría ser calificado como una democracia disminuida o como una forma (también disminuida) de autoritarismo. Para evitar esas distorsiones, Bogaards propone una “estrategia de doble ruta”, en el sentido de definir los conceptos de democracia y autoritarismo relacionando el uno con el otro, y clasificar los casos dentro de una visión de ambos (410). El resultado de aplicar esta estrategia es una catalogación con dos tipos de democracia y dos de autoritarismo, con diversos subtipos en cada categoría como se recoge en la tabla 2.4.

La táctica para determinar tanto los regímenes como las fronteras que existen entre ellos consiste en moverse hacia arriba y hacia abajo

Tabla 2.4. Tipos de régimen, democracia y autoritarismo según Bogaards

Tipos de democracia		Tipos de autoritarismo	
Clásica	Disminuida	Disminuido	Clásico
Mayoritaria	Excluyente	Autoritarismo electoral	Cerrado
Consociacional	Delegativa		Dictadura militar
	Iliberal		De partido único
	Con dominios reservados		Gobierno personalista

Fuente: Bogaards (2009).

en la escala que los contiene, tomando como dimensiones de análisis los regímenes parciales que propone Merkel (elecciones, derechos políticos, libertades civiles, *accountability* horizontal y poder efectivo de gobierno). Esto requiere recoger los criterios que establece Merkel para cada uno de los regímenes parciales y reconocer las dimensiones que se erosionan. Por ejemplo, se atraviesa el límite entre una democracia disminuida y el autoritarismo cuando las restricciones del sufragio son determinadas arbitrariamente, las elecciones son manipuladas y la mayoría, o un número significativo, de autoridades carecen de legitimidad democrática. Así mismo, siguiendo a Levitsky y Way, el autor señala que la línea demarcatoria entre el autoritarismo cerrado y el autoritarismo electoral está dada por la posibilidad que existe en este último de que la oposición participe en elecciones (Bogaards 2009, 412). Es decir, la propuesta consiste en analizar los casos que se sitúan en la zona gris (entre la democracia y el autoritarismo) a la luz de todas las dimensiones señaladas, de modo que sea posible establecer si se trata de una democracia disminuida o de un autoritarismo disminuido.<sup>21</sup>

Sin duda, es una propuesta sugerente que puede ser muy útil para el análisis comparado. Sin embargo, el autor no lleva hasta el final su esfuerzo de hacer operativa la tipología de los regímenes, ya que no determina las dimensiones específicas que caracterizan a cada uno de ellos. Debido a que la democracia es el resultado de una combinación única de las dimensiones mencionadas, cada régimen híbrido también debería presentar una combinación particular. Algunos de ellos pueden ser el producto del cambio en una sola de esas dimensiones, pero otros pueden provenir de alteraciones en varias de ellas. Entonces, en cada caso se conformaría un régimen específico. Mas, de la manera en que está planteada la propuesta, no es posible visualizar las dimensiones que constituyen a cada tipo. Adicionalmente, no es posible establecer las fronteras entre ellos. Ciertamente, tanto en su aporte como en el de Merkel se encuentran los insumos necesarios para dar ese paso, pero ninguno lo da.

---

<sup>21</sup> Para ilustrar la utilidad de su propuesta, el autor trata el caso de Rusia. Contraponen las ubicaciones asignadas por Merkel (que considera que fue una democracia delegativa el primer año y una democracia iliberal posteriormente), Schedler (que la sitúa como un autoritarismo electoral) y Levitsky y Way (que la ubican entre los autoritarismos competitivos). La estrategia de doble ruta la situaría en el campo de los autoritarismos, como un régimen electoral autoritario y no como una forma de democracia disminuida (Bogaards 2009, 413).

Szmolka (2010) comparte la mayoría de elementos de esa perspectiva y, con el fin de superar las limitaciones señaladas, asume el desafío de operacionalizar las categorías de los regímenes híbridos. Los considera

regímenes que combinan elementos de la democracia –como pluralismo, instituciones representativas, elecciones o constitucionalismo– con otras formas de poder autoritarias. De esta forma, la competición política puede estar restringida o se puede excluir de ella a algún grupo con apoyo social relevante, pueden existir actores políticos decisivos, pero sin estar sujetos a responsabilidad política, lo que limita la autonomía de las instituciones representativas, y pueden restringirse de diversas formas los derechos políticos y libertades públicas, a pesar de estar formalmente garantizados (115).

De esta definición, extrae cinco características, que pueden aparecer en conjunto o aisladamente, para constituir los regímenes híbridos: a) competencia política limitada, b) elecciones pluralistas afectadas por algún grado de irregularidad, c) *veto players* sin responsabilidad política o existencia de dominios reservados, d) falta de autonomía de las instituciones representativas, e) derechos y libertades públicas mermadas (116). Con estos elementos –y siguiendo la estrategia de doble ruta de Bogaards–, procede a señalar como regímenes híbridos tanto a las democracias defectivas como a los autoritarismos pluralistas (117).

La autora presenta dos regímenes híbridos en el campo de las democracias defectivas y dos en el campo de los autoritarismos pluralistas.<sup>22</sup> En el primero se encuentran la *democracia tutelada*, caracterizada por la presencia de actores sin responsabilidad política, y la *democracia iliberal*, determinada por la existencia de limitaciones en las libertades y en el imperio de la ley. En el segundo campo ubica al *autoritarismo cuasicompetitivo y cuasilibre*, caracterizado por la exclusión de algún grupo de la competencia política o por limitaciones a la autonomía de las instituciones por parte de *veto players* o actores formales; y al *autoritarismo hegemónico restrictivo*, cuyos rasgos principales son la

---

<sup>22</sup> Szmolka sigue a Merkel al utilizar el término “democracias defectivas” para referirse a un conjunto de regímenes y no a uno en particular. Como se verá más adelante, la diferenciación entre estos tipos y los que identifican a un solo régimen es muy importante para elaborar una tipología.

Tabla 2.5. Regímenes híbridos según Szmolka

Tipos de democracia		Tipos de autoritarismo	
Plena	Defectivas	Pluralistas	Cerrado
	Tutelada	Cuasicompetitivo y cuasilibre	
	Iliberal	Hegemónico restrictivo	

Fuente: Szmolka (2010).

dominación ejercida por un actor determinado y que el acceso a los cargos públicos está restringido solo para los integrantes de los círculos de poder (Szmolka 2010, 118). Según esto, entre la democracia plena y el autoritarismo cerrado se configuran cuatro regímenes híbridos, como se puede ver en la tabla 2.5.

La autora realiza la operacionalización por medio de tres dimensiones de análisis, con lo que encuentra los regímenes intermedios: “pluralismo y competencia política en la consecución del poder y en el desarrollo de los procesos políticos, funcionamiento del gobierno, y derechos y libertades públicas” (Szmolka 2010, 122). Al adherir a la estrategia de doble ruta de Bogaards –o “doblemente enraizada”, como la denomina (111)–, la autora establece también las subdimensiones con las que se debe observar los autoritarismos.<sup>23</sup> Las dimensiones se desagregan en diversas subdimensiones, que, a su vez, deben evaluarse según sus respectivas variables. Para la dimensión pluralismo y competencia política propone seis subdimensiones, relacionadas con las condiciones de participación, la igualdad de oportunidades para la competencia, y el derecho a elegir y ser elegido. Para la dimensión funcionamiento del gobierno destaca siete subdimensiones referidas a la autonomía de las instituciones representativas, el gobierno responsable (*accountability*), la ausencia de actores con poder de veto y de dominios reservados, baja incidencia de corrupción y clientelismo, control territorial y capacidad de respuesta. La dimensión derechos y libertades se desagrega en ocho

<sup>23</sup> Las subdimensiones correspondientes a los autoritarismos se refieren básicamente a la inexistencia de las condiciones que deben estar presentes en las democracias, lo que hace, hasta cierto punto, innecesaria la estrategia de doble ruta (más allá, por cierto, de ofrecer una definición más precisa de los autoritarismos). Incluso, esto se pone de manifiesto en la construcción de los indicadores en que los puntajes asignados dibujan una curva descendente desde la democracia plena hasta el autoritarismo cerrado.

subdimensiones vinculadas con las libertades básicas (de expresión, de asociación, de reunión, de creencia), la pluralidad de medios de comunicación, la independencia del poder judicial y la protección de los individuos por parte de este último, y el monopolio de la fuerza por el Estado (123-124). Finalmente, divide cada una de las subdimensiones en variables que reciben una puntuación en un rango descendente desde cuatro (democracia plena) hasta uno (autoritarismo cerrado).

La propuesta de Szmolka constituye un avance significativo en la operacionalización de los criterios que definen los regímenes políticos, ya que establece los criterios para caracterizar a cada uno de los tipos. Así mismo, la desagregación en subdimensiones y variables, con su respectiva puntuación, es un recurso muy útil para la investigación empírica. Sin embargo, hay dos aspectos que la debilitan (aunque pueden ser subsanados sin alterar el núcleo del planteamiento). El primero es la ausencia de las denominaciones acuñadas en aportes anteriores que han identificado diversos regímenes híbridos, a pesar de que la autora cita a varios de estos a lo largo de su texto. Las democracias delegativas, los autoritarismos competitivos o los regímenes electorales autoritarios –para poner solamente tres de los más aceptados por la comunidad académica– son el resultado de elaboraciones teórico-conceptuales que no pueden dejarse de lado en una tarea de esta naturaleza. El segundo es la escasa precisión en la definición de cada tipo intermedio. Acertadamente, define las democracias defectivas como regímenes que “pueden verse limitados en su desarrollo por distintos factores [y] en función de cuál de estos aspectos sea el que se produzca en el sistema político analizado, nos encontraremos ante una democracia defectiva” (Szmolka 2010, 117). Pero, a pesar de que enumera siete factores, el resultado son dos tipos de democracias defectivas (tutelada e iliberal) y dos de autoritarismos pluralistas (cuasicompetitivo y cuasilibre y hegemónico restrictivo). No considera las posibles combinaciones que pueden producirse entre esos factores ni precisa cuál es el principal de cada tipo.

En sus conclusiones, da una pista al respecto, cuando señala que la

distinción entre las “democracias defectivas” y los “autoritarismos pluralistas” se encuentra en que las primeras constituyen “democracias electorales” que cumplen con los requisitos democráticos de pluralismo competitivo y de acceso al poder a través de elecciones limpias, mientras

que, en los segundos, existen límites en esta dimensión de pluralismo y competencia política. El principal problema de las “democracias defectivas” se sitúa en el ámbito de funcionamiento de gobierno (“democracias defectivas tuteladas”) o del ejercicio de las libertades públicas (“democracias defectivas iliberales”). Por otra parte, los “autoritarismos pluralistas”, a pesar de haber adoptado elementos de la democracia [...] revelan una naturaleza autoritaria del poder que se refleja en el funcionamiento del gobierno, en la garantía de los derechos y libertades públicas y en los límites al pluralismo y a la competencia política. El grado en el que estas restricciones tengan lugar dará origen a regímenes pluralistas “cuasicompetitivos y cuasilibres” o a regímenes “hegemónicos restrictivos” (Szmolka 2010, 132).

Pero esta pista es insuficiente para ubicar cada uno de los regímenes en el *continuum* democracia-autoritarismo y para definir los límites entre ellos.

Del conjunto de propuestas revisadas se pueden extraer algunas conclusiones útiles para encaminar la investigación. En primer lugar, los autores comparten un concepto de democracia que es, a la vez, exhaustivo y operativo. En general, se adscriben a la definición de poliarquía de Dahl, en cuanto definen la democracia como un régimen político basado en la voluntad popular (expresada fundamental pero no exclusivamente en la participación electoral), que garantiza las libertades civiles y políticas, y está gobernado por autoridades que provienen de la voluntad popular. A esta definición –generalmente calificada como mínima– los autores añaden la división, balance y control de los poderes, y el control ciudadano a los gobernantes.<sup>24</sup> Al situarse en un mismo marco epistémico, sus propuestas pueden integrarse o compartir algunos elementos, como sucede cuando añaden a su propia tipología los regímenes identificados previamente por otros autores.

---

<sup>24</sup> Las denominaciones pueden diferir (democracia plena, liberal, constitucional o democracia a secas), pero el contenido no varía. Por otra parte, el acuerdo generalizado sobre el concepto haría innecesarios los adjetivos que la acompañan. También resulta impropio aludir a las *democracias*, en plural, como lo hace Della Porta (2011) para referirse a la conveniencia de impulsar prácticas orientadas a fortalecer determinados aspectos de la democracia (como la deliberación o la responsabilidad ciudadana). La profundización y el perfeccionamiento de algunos componentes de la democracia no dan lugar a la conformación de otras democracias, como sí ocurre cuando al concepto de democracia se le añaden condiciones ajenas al régimen político.

En segundo lugar, los autores optan por el acercamiento fundamentalmente cualitativo, aunque algunos de ellos –los que distinguen más de un régimen híbrido– acuden a mediciones de determinados indicadores. Esta aproximación, que podría considerarse mixta, es útil y necesaria para clasificar los regímenes, ya que su posición entre la democracia y el autoritarismo puede expresarse en grados. Sin embargo, la medición no es el elemento indispensable, ya que la ubicación de los regímenes y los límites entre ellos pueden definirse por la presencia y la ausencia de determinados componentes de la democracia (y del autoritarismo, si se adopta la estrategia de doble ruta). De cualquier manera, aunque son herramientas importantes, la medición y la construcción de un *ranking* no son los objetivos centrales de estos acercamientos.

En tercer lugar, las propuestas revisadas demuestran la estrecha vinculación que existe entre los estudios sobre democracia (especialmente acerca de su calidad) y los que tratan los regímenes políticos. Aunque el énfasis esté puesto en uno de los dos temas, es inevitable que coincidan en algún punto, ya que la presencia de regímenes híbridos –cualquiera de ellos– es la expresión de alguna forma de erosión de la calidad de la democracia (o de la disminución de las características autoritarias, cuando se trata de un desplazamiento en sentido inverso, vale decir, una transición hacia la democracia). Por tanto, es pertinente no disgregarlos en el estudio y, más bien, tratarlos conjuntamente.

Esta breve revisión confirma lo señalado antes acerca de la disposición de instrumentos conceptuales muy útiles para reconocer los regímenes que se sitúan entre la democracia y el autoritarismo. Tanto los autores que describen y analizan un solo tipo como quienes construyen una imagen más compleja aportan elementos valiosos para estudiar este fenómeno. Sobre todo, ofrecen referentes teórico-conceptuales muy útiles para guiar la investigación. Si bien los últimos proporcionan una visión más abarcadora, en tanto recogen un mayor número de casos que pueden configurarse, la contribución de los primeros no es menos importante, ya que se adentran en situaciones específicas (que han tenido presencia sostenida en América Latina). Unos y otros ofrecen el instrumental básico para caracterizar los regímenes y, aunque se sitúan en diversas perspectivas de análisis, todos ellos pueden conjugarse en el estudio aplicado. Dicho de otra manera, cada una

de estas propuestas no excluye a las demás, sino que son compatibles o complementarias, ya que aportan elementos indispensables para el análisis. Esta complementariedad se hace evidente cuando se resumen los factores o componentes que constituyen cada tipología o, vale decir, las cualidades de la democracia que se han visto erosionadas. En sentido contrario, la suma de calificativos para los regímenes situados entre la democracia y el autoritarismo (16, como se ve en la tabla 2.6) pone en evidencia algún grado de ausencia de procedimientos acumulativos al elaborar las propuestas, ya que no siempre se recogen los hallazgos anteriores. Así mismo, esta cantidad de categorías expresa no solamente el carácter exploratorio de los trabajos recogidos en esta revisión, sino que se trata de un tema en construcción, que aún no cuenta con definiciones conceptuales precisas.

Para concluir esta sección, cabe hacer algunos señalamientos en función del objetivo de construir una tipología. En primer lugar, se requiere llevar a cabo algunos procedimientos prácticos, lógicos y conceptuales

Tabla 2.6. Propuestas de denominación de regímenes intermedios

Clase	Denominación	Autores
Generales	Regímenes semidemocráticos	Mainwaring et al.
	Democracias defectivas	Merkel; Szmolka
Democracias	Democracias delegativas	O'Donnell
	Democracias iliberales	Zakaria
	Democracias defectuosas	Diamond; Morlino; Merkel
	Democracias excluyentes	Diamond; Morlino
	Democracias dominantes	Diamond; Morlino
	Regímenes ambiguos	Morlino
	Democracias electorales	Schedler
	Democracia tutelada	Merkel; Szmolka
	Democracia con dominios reservados	Bogaards
	Autoritarismos	Autoritarismos competitivos
Autoritarismos electorales hegemónicos		Diamond; Morlino
Autoritarismo hegemónico restrictivo		Szmolka
Autoritarismos electorales		Schedler; Bogaards
Autoritarismo cuasicompetitivo y cuasilibre		Szmolka

para reducir el numeroso conjunto de propuestas existentes sobre el tema en cuestión. En segundo lugar, ya que algunas denominaciones utilizadas por los autores aluden a un solo régimen, mientras otras reconocen dos o más regímenes, cabe diferenciar las primeras como específicas y las últimas como generales. En tercer lugar, diversos autores han acogido varias denominaciones, lo que les confiere “carta de naturalización” como conceptos aceptados por la comunidad académica. Finalmente, se debe considerar que algunos regímenes son formas disminuidas de la democracia y otros son formas de autoritarismo. Estos aspectos configuran una visión general, que se presenta en la tabla 2.6 y constituye el punto de partida para la propuesta explicativa que será materia de la siguiente sección.

## Características y límites de los regímenes híbridos

La revisión hecha en la sección anterior constituye el punto de partida para elaborar una propuesta integradora de los regímenes híbridos. Para ello es preciso volver sobre las condiciones necesarias y suficientes para calificar como democrático a un régimen político o, en otros términos, proceder a “la *identificación de los atributos* que son constitutivos del concepto” (Munck y Verkuilen 2002, 407; cursivas en el original). Existe un amplio consenso –con pequeñas diferencias de énfasis y denominación, pero no de contenido– alrededor de que el concepto de democracia alude a cinco componentes básicos. En primer lugar, se requiere la vigencia plena de las libertades y los derechos civiles, es decir, debe haber un Estado de derecho. En segundo lugar, también debe estar plenamente vigente un marco de derechos políticos que garantice los principios básicos de la ciudadanía para elegir y ser elegida, con las respectivas oportunidades de participación, representación, asociación y oposición. En tercer lugar, las autoridades deben ser elegidas en procesos libres, limpios, efectivos y frecuentes, y deben contar con las garantías suficientes para ejercer su mandato sin interferencias. En cuarto lugar, debe regir un sistema efectivo de división, balance y control entre los poderes del Estado. En quinto lugar, la ciudadanía debe contar con los elementos necesarios para controlar a los políticos y los límites del poder de estos

últimos deben estar claramente establecidos.<sup>25</sup> Toda erosión –o pérdida– de cualquiera de estos componentes constituye una disminución en la calidad de la democracia y lleva a la configuración de un régimen híbrido.

A partir de estas consideraciones, se sostendría que los regímenes híbridos pueden surgir por problemas, vacíos o retrocesos en uno o varios componentes de la democracia. En consecuencia, en primera instancia, se podrían reconocer por lo menos cinco tipos de régimen, según cuál sea el componente en que se observa la disminución o la ausencia. Así, un régimen híbrido puede aparecer por: a) deterioro de las libertades y los derechos, b) limitaciones de los derechos políticos, c) problemas, manipulación o restricciones en las elecciones, d) fallas o vacíos en la división, control y balance entre las funciones del Estado (que afectarían la capacidad de los gobernantes), y e) debilidad o ausencia de mecanismos de control de las autoridades por parte de la ciudadanía.

Adicionalmente, se puede sustentar que, ya que cada componente está conformado por múltiples dimensiones y los cambios o erosiones de las cualidades democráticas no siempre se presentan en una sola de estas, el análisis debería hacerse en el nivel de las dimensiones y no de los componentes. En sentido contrario, se puede sostener, por un lado, que por ser cada componente la combinación de todas sus dimensiones, es innecesario desagregarlo; así mismo, no cabría desechar la posibilidad de que un tipo híbrido sea el producto de la combinación de dos o más componentes (o incluso de diversas dimensiones de uno o más componentes). Pero, por otro lado, la tipología resultante de cualquiera de esas estrategias sería prácticamente inmanejable y contraria al principio de la parsimonia en la investigación.<sup>26</sup>

---

<sup>25</sup> Se puede cuestionar la ausencia del Estado en esta lista de componentes, como lo plantean Linz y Stepan (1996), y particularmente su capacidad de control territorial, que destaca O'Donnell (2010). Aunque este es un factor que puede influir en la calidad de la democracia, e incluso determinar su ruptura, es externo a la democracia como régimen político. La existencia de un Estado es una condición necesaria para que haya un régimen político, independientemente de su carácter democrático o autoritario. Se lo podría incluir entre los factores externos que, según Merkel (2004, 44), establecen las condiciones de posibilidad o imposibilidad de la democracia e influyen en su calidad, pero que no definen el régimen.

<sup>26</sup> En este punto cabe destacar la diferencia entre la construcción de la tipología y la estrategia a seguir en la investigación empírica. La primera debe mantenerse en el nivel de los componentes, mientras para la segunda es posible (e incluso imprescindible) descender al nivel de las dimensiones

La categorización de los regímenes se volvería más compleja si atendiera a la diferencia señalada antes en relación con las causas que erosionan las democracias, esto es, si se encuentran en los diseños institucionales o si provienen de la acción de los gobernantes o de otros actores políticos (incluyendo a la ciudadanía). Es cuestionable incluir dentro de un mismo tipo un régimen cuya condición de híbrido proviene de determinaciones normativas y otro que llega a esa situación por la acción de los gobernantes o de otros actores políticos. A manera de ejemplo, un régimen que restringe las libertades por medio de normas o leyes no podría ser calificado en los mismos términos que uno que las restringe por acciones o decisiones políticas sin cambios en las normas. Ambos muestran carencias en el mismo componente, pero las causas son sustancialmente diferentes. Esto podría llevar a duplicar el número de posibles regímenes híbridos, pero una estrategia como esta es innecesaria a partir de la propia definición de democracia, que se asienta sobre la *plena vigencia* de las condiciones señaladas para cada componente, independientemente de la causa que atente contra esa cualidad. Es probable que, a veces, las violaciones a las normas democráticas por parte de gobiernos y otros actores solamente lleguen a constituir gobiernos autoritarios y situaciones de restricciones democráticas, sin que se alteren los elementos constitutivos del régimen (ya sea por la fortaleza de las instituciones, que pueden actuar como un dique, por la resistencia de otros actores o simplemente por falta de tiempo). Sin embargo, mientras esté vigente ese gobierno, existirá *de hecho* una democracia disminuida o, incluso, de ser el caso, un régimen autoritario. De cualquier manera, discernir si se ha conformado un régimen híbrido o si se trata de un gobierno con rasgos autoritarios es un desafío para la investigación empírica que solo puede ser resuelto en cada caso específico.

El resultado de esta combinación de criterios, que se sintetiza parcialmente en la tabla 2.7, presenta algunos problemas adicionales a los señalados al final de la sección anterior.<sup>27</sup> El primero es el ya mencionado de la cantidad. Un total de 16 regímenes intermedios es

---

de cada uno de estos. Pero, esta desagregación en el tratamiento empírico no altera la caracterización del tipo de régimen.

<sup>27</sup> Sintetiza parcialmente porque no recoge todas las combinaciones posibles, esto es, todas las veces que un tipo de régimen puede aparecer en los diversos componentes.

Tabla 2.7. Regímenes híbridos según componentes disminuidos

Componentes disminuidos	Tipo de régimen
Vigencia de derechos civiles	Democracias liberales Democracias excluyentes Democracias tuteladas Democracias con dominios reservados Autoritarismos hegemónicos restrictivos
Vigencia de los derechos políticos	Democracias excluyentes Democracias tuteladas Democracias con dominios reservados Autoritarismos competitivos Autoritarismos cuasicompetitivos y cuasilibres Autoritarismos electorales hegemónicos
Elecciones libres, limpias, efectivas	Democracias excluyentes Regímenes ambiguos Autoritarismos competitivos Autoritarismos cuasicompetitivos y cuasilibres Autoritarismos hegemónicos restrictivos
División y balance de poderes	Democracias delegativas Democracias electorales Democracias tuteladas Democracias con dominios reservados Autoritarismos competitivos Autoritarismos electorales hegemónicos Autoritarismos hegemónicos restrictivos
Control de los políticos	Autoritarismos cuasicompetitivos y cuasilibres Democracias delegativas Democracias tuteladas o con dominios reservados

demasiado alto para considerarlos componentes de una clasificación, mucho menos de una tipología, y se presentaría un problema muy complejo para utilizarlos en la investigación. El segundo es que no todos los autores recogen los aportes realizados previamente, de modo que en las propuestas se encuentran regímenes que tienen contenidos similares, aunque con denominaciones diferentes (que en ocasiones son sinónimos o términos equivalentes, con pequeñas variaciones que no alteran el contenido). Finalmente, se hace evidente lo mencionado antes acerca de la presencia de regímenes que provienen de vacíos en más de un componente y otros cuya causa no está claramente detallada por los respectivos autores, lo que dificulta su definición como un

tipo específico (esto tiene su expresión gráfica en que aparecen en más de un lugar en la tabla 2.7).

A partir de estas anotaciones, es posible hacer una propuesta de categorización de los regímenes intermedios en relación con cada componente de la democracia. El ejercicio debe comenzar por reducir el alto número de regímenes planteados, ya que esta multiplicidad y la indefinición con respecto al principal componente causal hacen inmanejable el conjunto para los fines de la investigación. La reducción se inicia con la eliminación de las denominaciones genéricas, esto es, las que incluyen varios regímenes, y en esa condición no pueden ser incluidas en una tipología que busca especificar los regímenes.

Una vez realizado ese paso, es necesario reconocer la causa central que señala cada autor para la conformación del régimen híbrido, lo que lleva directamente a detectar el componente –o componentes– en que se produce la pérdida de cualidades democráticas (en el proceso inverso, la instauración de esas cualidades en un régimen autoritario). Debido a que algunos autores señalan varias causas y estas pueden encontrarse en diversos componentes, algunos regímenes pueden ser el resultado de cambios en varios niveles. Por ejemplo, un tipo de régimen puede ser el resultado de vacíos o problemas en el Estado de derecho (esto es, pérdida de la plena vigencia de libertades y derechos civiles) y, al mismo tiempo, en el de los derechos políticos (por restricciones a la participación). Pero, sin desconocer la importancia de estos casos, cabe reiterar que no es posible incluir todas las combinaciones posibles en el ejercicio de construcción de la tipología, ya que se busca que esta sea manejable. Es suficiente saber cuál es la causa dominante y dejar para la investigación empírica las tareas de describir detalladamente los regímenes resultantes y destacar las diversas combinaciones de las causas.

El siguiente paso consiste en un triple ejercicio. Por un lado, es necesaria una criba de los contenidos similares enmarcados en denominaciones diferentes, es decir, sinónimos que aluden a un mismo objeto. En este punto hay que decantarse por las denominaciones que, al haber sido adoptadas por varios autores, han adquirido legitimidad en la comunidad académica y han sido asumidas como conceptos

válidos.<sup>28</sup> Por otro lado, es preciso seleccionar, dentro del conjunto de propuestas, la que refleja más adecuadamente la situación que se configura. Finalmente, se debe considerar que la pérdida de cualidades democráticas se expresa en diferentes grados, de manera que el régimen resultante puede mantenerse en el campo de las democracias o desplazarse hacia el de los autoritarismos. Por consiguiente, para cada componente será necesario determinar dos tipos de régimen disminuido, uno en cada campo.<sup>29</sup>

Con el primer paso quedarían descartadas las denominaciones de regímenes semidemocráticos, regímenes híbridos, democracias disminuidas y democracias defectivas (estas últimas según la propuesta de Szmolka, ya que en la de Morlino tienen la connotación de un régimen específico). Se mantendrían para señalar que existen regímenes que se sitúan en diversos puntos del *continuum* democracia-autoritarismo, pero no para designar a alguno de estos en particular. Una vez dado este paso, se entra en cada componente para resaltar las denominaciones que se han acuñado para calificar los regímenes que se configuran por deficiencias en ellos.

Para el caso de los regímenes que se forman por la erosión de las libertades civiles o, en general, por el deterioro del Estado de derecho, pero que mantienen las elecciones como característica democrática, se han utilizado las denominaciones democracias iliberales, democracias excluyentes, democracias tuteladas y democracias con dominios reservados. Las características del régimen resultante se ven reflejadas adecuadamente con la expresión *democracias electorales*, propuesta por Schedler (2002) y recogida por Diamond y Morlino (2004).<sup>30</sup> El resultado de un grado mayor de deterioro de ese mismo componente, que sitúa al régimen en

---

<sup>28</sup> Se podría decir que esas propuestas han pasado del ámbito denotativo general al de la connotación específica, lo que evita el estiramiento conceptual (Sartori [1970] 2011, 48). De esta manera, se transforman en conceptos, en este caso, de tipos específicos de democracia.

<sup>29</sup> Las denominaciones que se van descartando en cada uno de estos pasos no quedan eliminadas definitivamente, ya que, de acuerdo con las características atribuidas por sus respectivos autores, pueden denotar otro tipo de régimen.

<sup>30</sup> Cabe destacar que democracia liberal –un término que ha tenido gran aceptación en los medios académicos y políticos– es un oxímoron, ya que la pérdida del componente liberal coloca automáticamente un régimen de esa naturaleza en el campo de los autoritarismos. Ciertamente, pueden presentarse variaciones de acuerdo con el grado de deterioro de las libertades y los derechos, pero para designarlas se puede acudir a otro concepto, como se verá más adelante.

el campo de los autoritarismos —ya que tiene como único rastro democrático unas elecciones que, además, no cumplen con todos los requisitos que deben presentar dentro de una democracia—, ha recibido las denominaciones de autoritarismos competitivos, autoritarismos electorales hegemónicos, autoritarismos hegemónicos restrictivos, autoritarismos pluralistas y autoritarismos cuasicompetitivos y cuasilibres.<sup>31</sup> Todos estos podrían agruparse bajo el nombre *autoritarismos competitivos*, propuesto por Levitsky y Way (2002) y retomado por varios autores, pues da cabal cuenta del objeto que se busca definir, ya que su diferencia con el autoritarismo cerrado radica en la existencia de mínimos espacios de competencia. Además, esta denominación ha sido ampliamente adoptada por la comunidad académica.

El deterioro en el siguiente componente, el de los derechos políticos, alude a restricciones de la participación que no se refieren a irregularidades en las elecciones. Se trata de regímenes cuya característica central es la exclusión política explícita de determinados grupos sociales o políticos. Según esta condición, es factible decantarse por la denominación de *democracias excluyentes*, propuesta por Diamond y Morlino (2005), y retomada por Merkel (2004), Merkel y Croissant (2004) y Szmolka (2010). Por otra parte, cuando estas presentan adicionalmente vacíos en otros componentes centrales de la democracia (especialmente en el Estado de derecho), ya no se sitúan en el campo de las democracias. En este caso, se las puede caracterizar como *autoritarismos electorales hegemónicos*, tal como propusieron Diamond y Morlino (2005). Al adjetivarlos como hegemónicos, se reconoce la ausencia de condiciones adecuadas para el ejercicio de los derechos civiles y no solamente de los políticos, y se establece la diferencia con los autoritarismos electorales (que, como se vio, mantienen un cierto grado de competencia electoral y de apertura en otras arenas políticas).

El tercer componente, el de las cualidades que deben tener las elecciones en un régimen democrático (libres, limpias, efectivas, frecuentes),

---

<sup>31</sup> El uso plural, como regímenes y no como un solo tipo de régimen, por parte de los autores obedece generalmente a las variaciones en las dimensiones del componente electoral (que pueden presentar diferencias en el grado de deterioro de la democracia y, a la vez, pueden combinarse de múltiples maneras). Sin embargo, atendiendo a lo señalado antes acerca de la simplificación de la tipología, es conveniente dejar esta observación para la investigación aplicada.

debe ser tratado como un caso diferente al anterior. La distinción entre ambos puede ser sutil, ya que el resultado final es relativamente similar. En ambas situaciones, el régimen que se configura es un producto que no nace de la expresión libre, voluntaria y universal de la voluntad popular. La diferencia radica en las causas y en la forma en que se produce la erosión. En el primer caso hay una exclusión explícita –normativa o procedimentalmente establecida–, mientras el factor determinante en el segundo es la manipulación del proceso electoral sin una alteración de las leyes y normas vigentes. La denominación adecuada para este resultado puede ser *democracias manipuladas*. Este calificativo –que no ha sido sugerido por los autores revisados– refleja de mejor manera el tipo de régimen que las propuestas de democracias excluyentes (Boogards 2009), defectivas (Szmolka 2010), defectuosas (Morlino 2013) y tuteladas (Merkel 2004). Para los casos en que el desplazamiento lleva al régimen hasta el campo de los autoritarismos, se ha recurrido a las denominaciones de regímenes ambiguos, autoritarismos competitivos, autoritarismos cuasicompetitivos y cuasilibres y autoritarismos hegemónicos restrictivos. Debido a que el tipo de régimen resultante tiene como origen un hecho episódico (la manipulación electoral), que puede ser revertido con un cambio de gobierno o por medio de acciones políticas, la designación adecuada es *regímenes ambiguos*, propuesta por Diamond y Morlino (2005).

Cuando los vacíos de la democracia se presentan en la división y balance de poderes, se configura un régimen en el que uno de ellos (generalmente el Ejecutivo) predomina sobre los otros y debilita el carácter republicano de la democracia. La calificación de esta situación como *democracias delegativas* (propuesta por O'Donnell [1992]) se ha arraigado en el medio académico por su utilidad para la investigación y su precisión. Por lo tanto, se la prefiere por encima de otras propuestas. Cuando los efectos de la erosión de los controles y balances entre los poderes socaban las condiciones mínimas del régimen democrático (es decir, cuando la *accountability* horizontal ha desaparecido prácticamente en su totalidad), y por tanto se ha desplazado al campo de los autoritarismos, es posible denominarlos *autoritarismos hegemónicos restrictivos*, como propone Szmolka (2010).

Finalmente, cuando la erosión de las condiciones democráticas se produce por problemas en el control de los políticos por parte de la

ciudadanía (esto es, debilitamiento o desaparición de los procedimientos de *accountability* vertical), el régimen resultante puede ser calificado como una *democracia tutelada*. Ciertamente, con este término se podrían nombrar también los casos en que hay actores con poder de veto que inciden sobre la toma de decisiones, pero se debe considerar que en ambos casos se afecta al control ejercido por la ciudadanía. Cuando el grado de pérdida de esta condición democrática lleva al régimen hasta el campo de los autoritarismos, podrían calificarse como *autoritarismos competitivos tutelares*, una denominación que no proviene de los autores revisados, pero da cuenta de las características de ese tipo de régimen.<sup>32</sup>

El ejercicio realizado en los párrafos anteriores lleva a una propuesta general de clasificación de los regímenes intermedios o híbridos (que se sintetiza en la tabla 2.8). Se puede argumentar –y con mucha razón– que, frente a la mayoría de propuestas consideradas, esta no constituye

Tabla 2.8. Propuesta de denominación de regímenes híbridos

Componentes disminuidos	Regímenes disminuidos	
	Democracias	Autoritarismos
Vigencia de derechos civiles	Democracias electorales	Autoritarismos competitivos
Vigencia de derechos políticos	Democracias excluyentes	Autoritarismos electorales hegemónicos
Elecciones libres, limpias, efectivas	Democracias manipuladas	Regímenes ambiguos
División y balance de poderes	Democracias delegativas	Autoritarismos hegemónicos restrictivos
Control de los políticos	Democracias tuteladas	Autoritarismos competitivos tutelares

<sup>32</sup> La erosión de la capacidad del control por parte de la ciudadanía expresa la tensión entre dos tipos de democracia, la madisoniana y la populista, que propone Dahl (1989b). La primera se manifiesta en el ámbito del régimen, en tanto “es un esfuerzo por establecer un compromiso entre el poder de las mayorías y el de las minorías” (13). La segunda se expresa en el nivel del sistema y la comunidad, ya que alude a la soberanía popular (51). La defensa o protección de cualquiera de estas por encima de la otra –sin atender su necesaria e imprescindible complementariedad– puede tomarse como justificación para el desplazamiento hacia formas disminuidas e incluso hacia formas autoritarias. Como se verá más adelante, este aspecto tiene mucha importancia en el análisis de la realidad latinoamericana.

una simplificación, que era uno de los objetivos planteados, ya que arroja un total de 10 tipos de régimen. Adicionalmente, el resultado no se rige por el principio básico de la parsimonia y, por tanto, prestaría poca utilidad para el análisis empírico. No obstante, no puede haber otro resultado en el plano general de identificación de los diversos tipos que se pueden constituir, ya que se toma como punto de partida la erosión que se produce en cada uno de los componentes centrales de la democracia y, paralelamente, se acepta que el resultado puede situarse en el campo de las democracias o en el de los autoritarismos; esto es, si se adopta la estrategia de doble ruta de Bogaards (2009). Siempre habrá 10 puntos posibles en los que pueda situarse un régimen que resulta de la erosión de las condiciones básicas de la democracia (o del avance de esta a partir de regímenes autoritarios). Esto no quiere decir que en la investigación empírica siempre se deba ubicar un régimen en más de uno de los tipos, ya que no todos los casos presentan retrocesos en más de un componente. Cuando sí se presenta esta situación, esto es, cuando se encuentran retrocesos en dos o más componentes, será necesario determinar cuál de ellos predomina o afecta en mayor medida la democracia. De esta manera, se obtendrá una sola ubicación, independientemente de que los retrocesos se produzcan en varios componentes. Es una solución que solamente puede encontrarse en la investigación empírica.<sup>33</sup>

La cercanía, y se podría decir la interdependencia, entre el ejercicio de clasificación de los regímenes híbridos y los estudios de la calidad de la democracia exigen considerarlos como expresiones de un mismo fenómeno. El hecho de fondo es el debilitamiento de uno o varios elementos constitutivos de la democracia y, por consiguiente, un deterioro de su calidad. Esta evidencia ha sido reconocida por algunos autores que han llevado sus análisis de calidad de la democracia hasta la determinación de regímenes disminuidos (Morlino 2008; Merkel 2004; Munck 2006a; Szmolka 2010). Algo similar se puede decir acerca de algunas entidades que se ocupan de la medición de la democracia, que han añadido a los índices y *rankings* propuestas de denominación de los regímenes resultantes, como Freedom House y Polity IV o, más claramente, V-Dem.

---

<sup>33</sup> Una decisión de este tipo se presenta en el siguiente capítulo, sobre el caso ecuatoriano, en que los retrocesos en la democracia se presentaron en todos los componentes, pero la clasificación del régimen resultante se hace con referencia al que se considera predominante y condiciona a los demás.

## Regímenes híbridos en América del Sur

La identificación de regímenes híbridos en América del Sur demandaría un trabajo de largo alcance, especialmente por la necesidad de abarcar una amplia dimensión temporal. Esta visión diacrónica sería necesaria para reflejar los cambios que inevitablemente se producen en cada país y que van configurando regímenes diferentes a lo largo del tiempo. En esta sección, el tema será abordado solo en sus aspectos más generales y se tomará únicamente el momento final del período del giro a la izquierda.<sup>34</sup> Este corte sincrónico no tiene una justificación teórica ni metodológica, pero sí parte de un supuesto general acerca del resultado de la acción de los gobiernos correspondientes (es decir, considera la situación vivida en ese momento como resultado de la acción de cada gobierno). Además, esta decisión satisface la necesidad práctica de contar con un referente único para el análisis comparativo. Este referente puede situarse en el año 2015, que es el punto medio entre la muerte de Hugo Chávez (oficialmente fechada en marzo de 2013) y la posesión de Sebastián Piñera de la presidencia de Chile (en marzo de 2018). Entre estos dos hitos se produjeron hechos decisivos para el fin del giro, como la destitución de Dilma Rousseff (agosto de 2016), la derrota de Evo Morales en el referendo sobre la reelección presidencial (febrero de 2016) y la decisión de Rafael Correa de no presentar su candidatura (enero de 2016).<sup>35</sup> Además, en 2015 se hizo evidente el final del auge económico de la exportación

---

<sup>34</sup> Detrás de este ejercicio está la hipótesis que sostiene que el giro a la izquierda llegó a su fin. Es un supuesto que podría discutirse por la permanencia de gobiernos de izquierda en tres países (Bolivia, Uruguay y Venezuela), pero sin duda es válido como referencia de un proceso de alcance continental, que es la perspectiva adoptada en este libro. Por otra parte, se podría argumentar que este corte temporal se refiere solamente al grupo de países que hizo el giro, mientras deja de lado a los que no formaron parte de este. Pero, esa duda se despeja si solamente se lo considera un hito o un punto de referencia (como pudo haber sido el final del período de auge de la exportación de materias primas).

<sup>35</sup> Los casos de Chile y Venezuela constituyen excepciones dentro de esa tendencia. En el primero ya se había producido un quiebre dentro del giro a la izquierda con el primer gobierno de Sebastián Piñera (2010-2014), pero se reanudó con el segundo mandato de Michelle Bachelet (2014-2018). En Venezuela se mantuvo el gobierno de izquierda sin quiebres. Si se incluye a Argentina en el giro a la izquierda, el período mencionado no sufre mayor alteración, ya que el fin del gobierno de Cristina Fernández fue en diciembre de 2015; pero si se incluye a Paraguay, se anticipa la fecha de inicio, debido a que la destitución de Fernando Lugo fue en junio de 2012.

de materias primas, con lo que se perdió uno de los motores que sostuvieron a esos gobiernos.

En ese momento, entre los países sudamericanos, solamente Uruguay podía ser calificado como una democracia plena. Era el único que no presentaba vacíos significativos en las cinco dimensiones constitutivas de la democracia. Los derechos civiles eran respetados, no existían exclusiones en el campo político, las elecciones se desarrollaban dentro de los marcos establecidos, ninguno de los poderes estatales predominaba sobre los otros y la ciudadanía ejercía diversas formas de control a los políticos.<sup>36</sup> La explicación de este desempeño positivo puede encontrarse en factores como la trayectoria histórica (temprana formación del Estado nacional, sistema político estable), la cohesión social derivada de una distribución del ingreso más equitativa que la observada en el resto de países, la institucionalización de un sistema de partidos de tendencia centrípeta y una sociedad civil activa.

En el extremo opuesto, Venezuela era el único país que se situaba en el espacio de los autoritarismos en todas las dimensiones. Las diversas reformas, iniciadas con la promulgación de la Constitución en 1999, y las medidas tomadas bajo las administraciones de Hugo Chávez y Nicolás Maduro fueron configurando un régimen de esa naturaleza. Por la violación constante de los derechos civiles entraba en la categoría de autoritarismo competitivo. Por la violación de los derechos políticos debía ser considerado como autoritarismo electoral hegemónico. Las irregularidades en los procesos electorales le colocaban en el espacio de los regímenes ambiguos.<sup>37</sup> La ausencia de controles y balances entre los poderes –incluso en todo el período de actividades de la Asamblea Legislativa conducida por la oposición– lleva a calificar este país como un autoritarismo hegemónico restrictivo. El control vertical de la sociedad

---

<sup>36</sup> Uruguay encabeza el *ranking* en prácticamente todas las mediciones de democracia y de libertades (Freedom House, IDD-Lat, Polity IV). Adicionalmente, es el país latinoamericano donde se ha realizado el mayor número de referendos (junto con Suiza, ocupa los primeros lugares del mundo), todos ellos de iniciativa popular (Altman 2019).

<sup>37</sup> El triunfo de la oposición en la elección legislativa de diciembre de 2015 podría llevar a calificar a Venezuela no como un régimen ambiguo, sino como una de las formas de democracia disminuida en las que solamente el proceso electoral tiene ese carácter. Pero, esta observación pierde fuerza al considerar que ese resultado se produjo por la masiva votación de la oposición que hizo estéril la manipulación.

y el consecuente cierre al control de los políticos lo convierten en un autoritarismo competitivo tutelar. El desafío, frente a un caso como este, es doble. Por un lado, es necesario reconocer lo que le diferencia de un autoritarismo cerrado o pleno y, por otro lado, se debe determinar cuál es el tipo de régimen autoritario disminuido predominante. En cuanto a lo primero, el límite con el autoritarismo cerrado se encuentra en la vigencia –disminuida, precaria– de las elecciones. A partir de esta constatación se resuelve el segundo desafío, ya que, si en todos los ámbitos califica como autoritarismo, excepto en el electoral, entonces se trata de un autoritarismo electoral hegemónico.

Las de Argentina, Colombia, Ecuador y Perú podían ser calificadas como democracias electorales, ya que la característica sobresaliente en los cuatro países era la vulneración de los derechos civiles. A esta condición se añadían, en todos ellos, serias deficiencias en el control de la ciudadanía hacia los políticos, ya fuera a causa de los diseños institucionales, por la acción de los gobernantes o, incluso, por una combinación de ambos factores. Adicionalmente, en Argentina, Bolivia, Colombia y Ecuador se presentaban notorias fallas en el control y balance de poderes, por una parte, debido al control ejercido desde los respectivos Ejecutivos hacia las otras funciones del Estado y, por otra, en los casos de Bolivia y Ecuador, por los diseños institucionales contenidos en las constituciones expedidas en el inicio de los respectivos giros. Por lo tanto, en conjunto, eran democracias que habían perdido algunas cualidades propias de la democracia, por lo menos en dos de sus dimensiones constitutivas, a las que en dos casos (Argentina y Ecuador) se sumaba una más.

Brasil, Chile y Paraguay presentaban, como característica predominante, vacíos en el control de los políticos, lo que lleva a calificarlos como democracias tuteladas. En Paraguay se añadían las deficiencias en el control y balance de poderes y en Brasil, la debilidad en los derechos civiles. Chile, por el contrario, presentaba niveles bastante altos en las demás dimensiones constitutivas de la democracia. Así, si bien este grupo puede definirse a partir de una característica central compartida, resulta evidente que existen diferencias significativas por la concurrencia de otras debilidades en las democracias de los dos primeros países y fortalezas del último.

Bolivia era el único caso de democracia delegativa, ya que sus deficiencias más evidentes se encontraban en el control y balance entre poderes. Adicionalmente, en estrecha relación con esa condición, en la medida en que su Estado no tenía la capacidad para asegurar la plena vigencia de los derechos ciudadanos y, a la vez, la gestión política tendía a limitar los derechos políticos, las debilidades de la democracia eran mayores. Como elemento que actuaba en sentido contrario, la fuerza de los movimientos sociales, e incluso la relativa autonomía del partido de gobierno, permitían que la ciudadanía ejerciera algún control sobre los mandatarios, pero sin la potencia suficiente para contrarrestar los aspectos negativos.

Dentro de esta visión general, cabe destacar el papel que le corresponde a la ciudadanía en cada una de las dimensiones. Su presencia activa es vital en todas ellas, ya sea para apropiarse de los derechos civiles y políticos, para participar activamente en la política o para que el control a las instituciones y los mandatarios se materialice y sea efectivo. Esto significa que la presencia o ausencia de la ciudadanía, además de los factores institucionales y de agencia política, incide en la configuración de la democracia (tanto de sus virtudes como de sus problemas). En pocas palabras, sin una ciudadanía activa –sin las funciones *tocquevileana* y *habermasiana* a las que alude Merkel (2004, 45)–, la democracia tiende a debilitarse, pierde buena parte de sus atributos y se incrementa el riesgo de la desestabilización y el quiebre (Dahl 1989b; Habermas 2012; Linz 1987; Linz y Stepan 1996; Przeworski 2010; Sartori 1999).

Este factor adquirió mucha importancia en los casos analizados en este capítulo, ya que varios gobernantes que encabezaron el giro a la izquierda incluyeron propuestas que, en su opinión, estaban dirigidas a otorgar un mayor protagonismo a la ciudadanía. En varios países (Venezuela, Bolivia, Ecuador) se hicieron reformas constitucionales y legales, que fueron presentadas como medidas de ampliación y profundización de la democracia. En todos los casos, tanto los que formaron parte del giro como los que permanecieron fuera de este, estos temas estuvieron presentes en el discurso predominante. Sin embargo, aún en los que reformaron sus instituciones políticas, las realizaciones fueron limitadas y los efectos muy débiles.

Si se toma la presión sobre las autoridades y la iniciativa legislativa en temas de derechos y libertades como indicadores del avance en la apropiación de su propia condición por parte de la ciudadanía, el balance no es negativo, pero tampoco es claramente positivo. La actividad desarrollada en determinados temas específicos (como el aborto y los derechos asociados a la diversidad sexual) fue significativa en varios países y se plasmó en legislaciones más avanzadas. Sin embargo, llama la atención que los países que presentaron avances más tímidos e incluso retroceso o estancamiento en este campo fueron los que formaron parte del giro. Hubo gobernantes que manifestaron una oposición frontal (como Correa, en Ecuador) y otros que mostraron indiferencia (Chávez, en Venezuela, Morales, en Bolivia). Solamente da Silva y Rousseff, en Brasil, tuvieron una posición claramente favorable. Entre los que no formaron parte del giro, Argentina y Chile presentaron avances importantes, aunque se debe considerar que este último país mostraba un rezago muy grande en temas básicos (como el divorcio), por lo que cualquier progreso resultaba significativo.<sup>38</sup>

La incidencia de la ciudadanía en el avance democrático también puede observarse por medio de indicadores como la confianza interpersonal y la noción de igualdad dentro del conjunto social. Las cifras al respecto no son alentadoras, ya que, en términos generales, durante las dos últimas décadas se mantuvieron en niveles bajos e incluso presentaron retrocesos en algunos países (Latinobarómetro 2015; Del Tronco 2013). Como se ha señalado,

la economía ha crecido, han disminuido los pobres en cerca de 100 millones de habitantes, ha nacido una clase social nueva, incipiente y aspirante a clase media, ha aumentado la educación, pero la confianza “en el otro” no ha variado [...] En América Latina ocho de cada 10 ciudadanos no confían “en el otro” (Latinobarómetro 2015, 3-4).

---

<sup>38</sup> Un tema adicional que podría servir como indicador en este nivel es el multiculturalismo, que grafica no solamente la mayor inclusión, sino el enraizamiento de los valores de la tolerancia y la igualdad. Pero, en su tratamiento, que también presenta notorias diferencias entre los países y contradicciones en el interior de algunos de ellos, debe tomarse en cuenta que muchos de los cambios más significativos se produjeron en los años previos al giro a la izquierda. De cualquier manera, el adelanto durante este período fue casi insignificante.

La excepción es Uruguay, que presenta indicadores altos en todos los ítems relativos a este tema.

En cuanto a la intervención activa de la ciudadanía en la política, un indicador podría ser la participación electoral, pero en el contexto sudamericano no refleja adecuadamente la situación debido a que, en la mayoría de países (con excepción de Colombia y Venezuela), el voto es obligatorio. Más evidencia se puede obtener de la utilización de las formas de democracia directa que están a disponibilidad de la ciudadanía, como la consulta popular, la revocatoria del mandato y la iniciativa legislativa. Estudios recientes coinciden en considerarlas como instrumentos de profundización de la democracia representativa y no como un sustituto de ella (Altman 2010; Lissidini, Welp y Zovato 2008; Picado 2018; Serdült y Welp 2012; Welp y Wheathley 2009). Su incorporación en el entramado institucional y, sobre todo, su uso por parte de la ciudadanía se producen en las democracias más robustas y no en las más débiles, de manera que pueden servir como indicadores de la extensión y profundización de la democracia (Altman 2019).

Los países sudamericanos no han sido ajenos a la tendencia hacia la incorporación de estos instrumentos, aunque se presentan notorias diferencias, tanto al adoptarlos como al aplicarlos. Prácticamente todos los introdujeron en sus diseños institucionales o, por lo menos, los emplearon, incluso antes del inicio del actual período democrático, pero, por lo general (con la excepción de Uruguay), fueron utilizados como instrumentos de los presidentes (o de dictadores) para zanjar enfrentamientos políticos del momento. Por ello, también en su mayoría, fueron manejados por los gobernantes y no por iniciativa ciudadana, es decir, tuvieron un sentido desde arriba hacia abajo, con un papel pasivo de la ciudadanía. Entre 1900 y 2014 se realizaron 68 consultas en los países sudamericanos, de las cuales 24 tuvieron lugar en el período anterior y 44 bajo los regímenes democráticos (desde 1980). Sin embargo, las condiciones señaladas (instrumento político y dirección arriba-abajo) no variaron significativamente dentro de los regímenes democráticos, ya que, nuevamente con la excepción de Uruguay, los gobiernos fueron los impulsores de su realización y principalmente las utilizaron para resolver problemas coyunturales (Serdült y Welp 2012). Por ende, si bien permitieron que la ciudadanía se involucrara en temas

de los que tradicionalmente estaba excluida, no alcanzaron todo el potencial que tenían como instrumentos de extensión y profundización de la democracia. Además, en una alta proporción de las consultas realizadas, triunfaron las opciones que tendían a la preservación del *statu quo*, de manera que no fueron necesariamente acciones dirigidas a ampliar los derechos o superar situaciones adversas (Altman 2010, 2019).

En síntesis, si bien el papel de la ciudadanía en el fortalecimiento de la democracia ha sido importante, no ha tenido el protagonismo que le correspondería en un régimen de esta naturaleza. Los países sudamericanos no han podido escapar de la tendencia predominante a nivel mundial de apatía generalizada, que se ha manifestado no solamente como indiferencia hacia la política, sino incluso como rechazo a esta (Mair 2016). Una respuesta –que a la vez es un incentivo– ha sido la modalidad de acción vertical desarrollada por los gobernantes, en la que la ciudadanía desempeña un papel pasivo, que en el mejor de los casos se expresa en apoyo a las decisiones tomadas por ellos. La abundante literatura sobre el populismo, especialmente sobre la utilización de la movilización social para ratificar las medidas o políticas ya tomadas, da cuenta de la extensión de ese fenómeno y de su presencia tanto en los países que hicieron el giro como en los que no participaron en este. De cualquier manera, esa relativa debilidad de la participación ciudadana en las diversas dimensiones de la democracia atenta contra la legitimidad que requiere este régimen y que debe ser renovada cotidianamente.

## Capítulo 3

# Giro a la izquierda, tipo de régimen y democracia en Ecuador

El objetivo del presente capítulo es analizar el proceso desarrollado en Ecuador durante los 10 años de gobierno presididos por Rafael Correa, a la luz de las reflexiones sobre el giro a la izquierda y sobre el tipo de régimen tratadas en los capítulos anteriores. La pertinencia de esta elección se encuentra, en primer lugar, en los objetivos de cambio planteados por sus impulsores, que explícitamente apuntaban a la instauración de un régimen político que superara las “deficiencias de la democracia liberal”. En segundo lugar, se deriva de las reformas constitucionales y legales introducidas, que fueron concebidas como los cimientos sobre los que se estructuraría el nuevo régimen. En tercer lugar, se justifica por las políticas aplicadas, con las que se pretendía establecer un modelo económico, considerado postneoliberal y “heterodoxo”, que lograra la inclusión social.

Las conclusiones del análisis evidencian un proceso contradictorio, en el que, en nombre de la ciudadanía, se cerraron los canales de participación y se estableció el control vertical de la sociedad. Además, amparándose en nuevas interpretaciones constitucionales, se limitaron las posibilidades de control a los políticos y, cobijándose con un concepto difuso de democracia, se debilitó el Estado de derecho y se afectaron otros componentes de este tipo de régimen. El telón de fondo fue el mayor auge económico de la historia del país, derivado de la exportación petrolera, este se constituyó en el principal factor para el éxito electoral y para la estabilidad gubernamental, al que se añadió el liderazgo del

presidente. A la vez, la bonanza económica robusteció y consolidó las pautas centrales del modelo rentista, que fue funcional para la implantación del modelo político.

El capítulo se compone de cinco secciones. La primera contiene una breve descripción del proceso, con énfasis en los problemas que caracterizaron la situación previa y en los cambios constitucionales y legales introducidos. En la segunda se analiza el alcance y los límites de los cambios. La tercera aborda los componentes políticos del período, con una breve referencia a las preferencias de la población. La cuarta trata sobre el tipo de régimen que se conformó a lo largo de los 10 años, que abarcó el proceso y sus efectos sobre la calidad de la democracia. Finalmente, en la última sección se plantean algunas conclusiones.

## El proceso de la Revolución Ciudadana

El calificativo de revolución asignado al proceso impulsado desde la primera campaña de Rafael Correa y a lo largo de sus presidencias supuso un conjunto de cambios profundos orientados a la implantación de un tipo de régimen diferente al que existía previamente. Los anuncios de aplicación de un modelo económico distinto del que tuvo vigencia en las dos décadas previas y la construcción de un sistema político alternativo a la democracia liberal –contenidos en la denominación de *socialismo del siglo XXI* utilizada fundamentalmente en los primeros años– fueron los elementos centrales del discurso que orientó esos cambios. Se lo podría considerar un *proceso de transición*, ya que, se supone, se trataba del paso de un tipo de régimen a otro.<sup>1</sup> Por tanto, es un desafío para la investigación política comprobar si, en efecto, se trató de una transición o fue, más bien, un ajuste dentro de un régimen previamente establecido. En caso de que ocurriera lo primero, cabría desentrañar las características del nuevo ordenamiento y sus posibilidades de permanencia más allá de las presidencias de Correa. La repuesta a esta interrogante puede

---

<sup>1</sup> Si bien el concepto de transición se ha utilizado fundamentalmente para explicar el paso de un régimen autoritario a uno democrático (O'Donnell y Schmitter 1994) o, a la inversa, para comprender la quiebra de la democracia (Linz 1987), es factible aplicarlo en este caso porque el proceso fue calificado por sus impulsores como un cambio de régimen.

encontrarse al identificar las tendencias que se delinearon a lo largo de más de siete años de administración presidencial, que marcaron la dirección del proceso. Para ello, es preciso describir previamente los aspectos centrales de la situación anterior.

### La situación previa

Entre 1996 y 2006, Ecuador vivió en constante inestabilidad política. Durante ese período, ninguno de los presidentes surgidos de las urnas pudo cumplir el mandato de cuatro años establecido para su gestión. Los presidentes elegidos en 1996, 1998 y 2002 fueron derrocados mediante procedimientos claramente alejados de las disposiciones constitucionales, lo que configuró, por lo menos en dos de esos casos, golpes de Estado.<sup>2</sup> Esto llevó a que se sucedieran nueve gobiernos (algunos de pocas horas de duración), en lugar de los tres que correspondían al período, lo que incidió negativamente sobre sus capacidades para formular y aplicar políticas y configuró un escenario de ingobernabilidad (Mejía 2002, 2009b).

Se pueden determinar seis factores que arrasaron con los gobiernos e instauraron la inestabilidad. En primer lugar, la fragmentación del sistema de partidos hizo que fuera prácticamente imposible conformar mayorías parlamentarias y llevó a que se constituyeran gobiernos de minoría. En segundo lugar, las prácticas clientelares encerraron la acción política en los reducidos espacios de redes acotadas territorialmente y en un horizonte de plazos sumamente cortos. En tercer lugar, el traslado de las diferencias regionales al ámbito de la representación política dificultó que se formularan y aplicaran políticas públicas de interés general. En cuarto lugar, la influencia de importantes actores con poder de veto permitió que impusieran sus condiciones más allá de su propio peso proporcional y de su representación política. En quinto lugar, la transformación del ámbito constitucional y normativo en arena de disputa política mantenía las

---

<sup>2</sup> Abdalá Bucaram, Jamil Mahuad y Lucio Gutiérrez fueron removidos del cargo por el Congreso Nacional, mediante procedimientos que no se ajustaban a la Constitución. La razón última, que no tenía validez legal, era el descontento ciudadano expresado en movilizaciones sociales. Aquí cabe diferenciar el caso de Gutiérrez, ya que él rompió previamente el orden constitucional, al propiciar la destitución de los integrantes de la Corte Suprema de Justicia, el Tribunal Constitucional y el Tribunal Supremo Electoral; por tanto, podría considerarse, más bien, un contragolpe, que tendió a restaurar el orden constitucional.

reglas del juego en permanente incertidumbre. En sexto lugar, los rendimientos económicos y sociales eran bajos, en gran medida por los factores anteriores, pero también por causas propias de la economía.<sup>3</sup>

Estas circunstancias se alimentaron mutuamente hasta configurar un círculo muy difícil de romper. El resultado más significativo fue la dificultad –e incluso la imposibilidad– de formular políticas de largo alcance, que rebasaran los márgenes estrechos de los intereses de grupos específicos (Mejía 2009a, 2009b; Pachano 2009; Schuldt 1994). A diferencia de la mayor parte de países latinoamericanos, que definieron su rumbo económico y social a partir de la disputa entre los sectores que apoyaban la apertura de la economía (ligados a los lineamientos del Consenso de Washington) y los que buscaban mantener una mayor presencia del Estado, en Ecuador, esa línea divisoria no se dibujó con precisión (Thoumi y Grindle 1992; Conaghan, Malloy y Abugattas 1990). Los actores sociales y políticos transitaron indistintamente de la una posición a la otra, motivados por cálculos de corto plazo –generalmente de carácter electoral–, con rendimientos inmediatos (Pachano 2009). Un mismo partido podía impulsar políticas de ajuste y de apertura de la economía cuando ejercía el gobierno, pero se oponía radicalmente a estas cuando se encontraba en la oposición.

El resultado fue la configuración de un modelo económico híbrido, que tenía elementos propios de la orientación proteccionista, con fuerte intervención del Estado, así como de la orientación aperturista. En sí misma esa convivencia no podría considerarse un problema insoluble, pero sí puede volverse inmanejable –como en efecto ocurrió– cuando ha sido una consecuencia fortuita de las disputas políticas de corto plazo, mas no de la voluntad explícita de los actores sociales y políticos. La principal expresión política de esta orientación de los partidos y, en general, de los actores políticos fue la imagen confusa que proyectaron hacia la ciudadanía. La ausencia de propuestas claramente definidas y la indiferencia con respecto a la toma de posiciones en los temas económicos y sociales produjeron el aislamiento paulatino y creciente de las fuerzas políticas. El único vínculo con la sociedad

---

<sup>3</sup> Explicaciones sobre la inestabilidad en el período 1996-2006 se encuentran en Andrade (2009), Mejía (2009b), Mejía y Machado (2008), Freidenberg (2012), Pachano (2009), Basabe (2009), Basabe, Pachano y Mejía (2010), Freidenberg y Pachano (2016).

estaba dado por las relaciones clientelares que cada partido o cada organización establecía con grupos social y geográficamente delimitados. Su implantación en la sociedad tendía a debilitarse, con la parcial y poco significativa excepción de quienes se beneficiaban de las prácticas particularistas por su participación en las redes correspondientes.

A causa de la combinación entre la fragmentación del sistema de partidos y los bajos rendimientos económico-sociales de los diversos gobiernos, los electores fueron buscando en cada ocasión una nueva alternativa. Esto significó que, antes de que se cumplieran 25 años de vigencia del régimen democrático, todos los partidos significativos ya habían gobernado directamente o dentro de alianzas (Freidenberg 2008). En el balance general del período, todos estos aparecieron, indistintamente, como responsables del mal desempeño del Congreso Nacional y de la baja eficacia del Ejecutivo. Se hacía evidente, entonces, que para los electores resultaba muy difícil identificar las responsabilidades de cada partido en la administración de los asuntos públicos y en la actividad legislativa.

La consecuencia inevitable fue un rechazo generalizado a la política. Lo que había comenzado como desconfianza hacia un partido específico se fue trasladando al conjunto de actores políticos y, finalmente, a la política en sí misma, configurando lo que Paramio (1999) denomina el paso de la desconfianza explícita a la desconfianza implícita. A ello contribuyó, además, una percepción de corrupción que, si bien tenía bases concretas, fue magnificada por las acusaciones entre los políticos, que se convirtieron en una de las armas más utilizadas en las contiendas electorales y en una de las principales formas para hacer oposición a los gobiernos, o, desde estos, para debilitar a los opositores. Como correlato de este deterioro de la política y la erosión institucional que se derivaba de ella, se profundizó la tendencia a la personalización. Esta, que contaba con antecedentes de larga data y tenía fuertes raíces en la política ecuatoriana (De la Torre 2008), se manifestó fundamentalmente en la búsqueda de un líder fuerte que pudiera sustituir a los partidos. Los resultados de las elecciones presidenciales, por lo menos desde el año 1996, fueron indicadores muy claros de esa orientación que iba ganando terreno en la población. Aunque los partidos políticos ocupaban los primeros lugares en las elecciones parlamentarias, en la contienda presidencial se revelaba la búsqueda de un liderazgo fuerte y tendía a predominar el voto por personas que venían desde

fuera del sistema político (*outsiders*) o que se manifestaban claramente contrarios a este (antisistema).<sup>4</sup>

Paralelamente, una característica de todo el período, pero en particular desde el inicio de la última década del siglo XX, fue el alto grado de movilización de la sociedad. Los movimientos sociales y las acciones espontáneas desempeñaron un papel fundamental en la definición de la agenda política y tuvieron notoria incidencia en la orientación de las políticas públicas (Cordero 2008; Ramírez 2013; Van Cott 2004). Frecuentemente, los partidos se vieron rebasados y debieron improvisar estrategias para tratar de mantenerse en la escena. Por ello, buena parte de las soluciones a los bloqueos provinieron de acuerdos realizados al margen de las instituciones establecidas para viabilizar el intercambio político (de manera especial, el Congreso Nacional, pero también las entidades provinciales y municipales). Las instituciones debieron adecuarse en muchas ocasiones al ritmo y a las definiciones de los sectores sociales movilizados, dentro de una dinámica de informalización de la política que alimentaba la erosión institucional.

Sin embargo, sobresalió la capacidad del agónico sistema para desarrollar mecanismos de supervivencia. Las mismas prácticas clientelares y los acuerdos no explícitos –acertadamente denominados *alianzas fantasmáticas* por Andrés Mejía (2009a)– a los que debieron acudir todos los gobiernos minoritarios fueron algunas de las estrategias que aseguraron su permanencia dentro de un equilibrio inestable. No obstante, desde el inicio se vio la proximidad de una crisis de mayores proporciones que las que podían ser solucionadas con esos recursos y con las dudosas salidas constitucionales que se aplicaron después de las destituciones de los presidentes. Los problemas de gobernabilidad y de representación fueron las manifestaciones más claras en ese sentido. Los primeros se presentaron a causa de la ya mencionada incapacidad de los gobiernos para responder a las demandas de la sociedad y para arrojar rendimientos positivos en lo económico y lo social. Los problemas de representación, por su parte, tomaron la forma de la fragmentación y la territorialización de los partidos y de las organizaciones políticas (León 2001;

---

<sup>4</sup> El triunfo de Abdalá Bucaram en 1996 y las altas votaciones de varios personajes sin carrera política ese año y en las elecciones de 1998, 2002 y 2006 son expresiones de esto. Las cifras (parcialmente recogidas en la tercera sección del presente capítulo) dan cuenta de este fenómeno, estrechamente ligado a la fragmentación del sistema de partidos.

Freidenberg 2008; Freidenberg y Alcántara 2001). Sobre esto último, no hubo exclusión de determinados sectores ni barreras que impidieran el acceso a las instancias de representación política. El problema fue, más bien, la apertura indiscriminada, que saturó la escena política con organizaciones minúsculas despojadas de cualquier representación y de responsabilidad.

La contienda política giró, en gran medida, en torno al ámbito normativo, incluida la Constitución. Con inusitada frecuencia, se reformaron leyes fundamentales, como las de elecciones (hasta el punto que nunca se realizaron dos contiendas seguidas bajo las mismas disposiciones) y algunas de carácter económico (Sánchez 2008). Desde 1983, esto es, antes de que se cumpliera el primer período presidencial y legislativo de la etapa democrática, la Constitución fue sometida a reformas en varias ocasiones. En 1997 y en 2007 se instalaron asambleas constituyentes que expidieron nuevos cuerpos constitucionales (en 1998 y 2008, respectivamente). Además, en los años 1986, 1994, 1995, 1997, 2006 y 2007 se realizaron consultas populares, convocadas por los gobiernos del momento, para aprobar reformas legales y constitucionales o para convocar a las mencionadas asambleas constituyentes. Por lo general, independientemente del procedimiento utilizado, todas las reformas se guiaron por intereses de corto plazo de grupos específicos y por el afán de los gobiernos o de las mayorías parlamentarias por incrementar sus recursos políticos.

De esta manera, el ámbito normativo se convirtió en un terreno en disputa, lo que, a su vez, llevó a que se conformara una institucionalidad flexible e incoherente. El cambio constante, sin una visión de conjunto, de las normas que regulan los procedimientos políticos produjo una ruptura entre estas y las prácticas de los actores. Estos debieron escoger entre actuar fuera de cualquier elemento de regularidad o construir un espacio alternativo por medio de la reiteración de sus conductas. Por cualquiera de las dos alternativas, se llegó al vaciamiento de las instituciones políticas (ya que los procesos de intercambio y negociación tendían a ocurrir principalmente fuera de ellas) o a su adaptación a conveniencias específicas. Los actores políticos utilizaron indistintamente cada una de esas estrategias de acuerdo con las situaciones que debían enfrentar. Con ello debilitaron a las instancias políticas y contribuyeron a que las propias normas

perdieran vigencia. En síntesis, al encontrarse en constante disputa, la condición de las normas de ser reglas del juego que deben ser observadas por todos los actores se deterioró; estas pasaron a convertirse en un tema de debate constante y en uno más de los espacios en que ocurrían las contiendas políticas.

La incidencia de este conjunto de factores configuró un sistema amorfo con mínimas posibilidades de supervivencia. El encierro de los actores políticos —en especial los partidos, pero también los movimientos sociales y los grupos de presión— en un horizonte de plazos extremadamente cortos chocaba frontalmente con las expectativas de una sociedad que esperaba rendimientos positivos en sus condiciones de vida. Esta insatisfacción se expresó no solamente en la búsqueda de liderazgos fuertes, sino también en el intento reiterado de encontrar las soluciones fuera del ámbito político. Las manifestaciones callejeras, fundamentalmente de las organizaciones indígenas y de sectores de las clases medias urbanas, rebasaron a la débil institucionalidad que revelaba su incapacidad para procesar los conflictos sociales y políticos.<sup>5</sup>

Esta situación exigía cambios en los componentes del régimen político que determinan la capacidad de procesamiento de las demandas, así como en los que distribuyen el poder entre los diversos actores y los que inciden en la organización de la contienda política. Básicamente, era necesario actuar en tres campos. En primer lugar, era ineludible establecer las condiciones que aseguraran el equilibrio entre las funciones del Estado (vale decir, los procedimientos que garantizaran los controles y balances). En segundo lugar, se debía reemplazar prácticamente la totalidad del sistema electoral, a la luz de los objetivos de gobernabilidad —sin dejar de lado los de representación, que habían sido priorizados en todo el período anterior—, dotándole, a la vez, de los instrumentos destinados

---

<sup>5</sup> El derrocamiento de los tres presidentes fue la expresión más clara de los niveles que había alcanzado el deterioro del sistema político. Con la intervención legitimadora del Congreso, se trató de dar un matiz de solución institucional a unos hechos que claramente significaron la ruptura de los procedimientos establecidos (Pérez-Liñán 2008); de esta manera, se configuró una modalidad bastante particular de golpe de Estado. A diferencia de los golpes tradicionales, que abundaron en la historia previa a este período democrático, los de 1997 y 2005 no tuvieron como actor principal a las fuerzas armadas ni produjeron la ruptura del orden constitucional. El golpe del año 2000 sí se puede inscribir en la tradición de las intervenciones militares, pero se debe anotar que las propias fuerzas armadas desempeñaron un papel fundamental en su desarticulación, para dar paso a la sucesión constitucional.

a cerrar el paso a las prácticas corporativas y clientelares. En tercer lugar, se debían dar los pasos necesarios para redefinir las relaciones entre los diversos niveles de gobierno (en el plano de la división vertical del poder), con el fin de fortalecer las instancias municipales y provinciales, y evitar la sobrecarga de conflictos en el nivel nacional.<sup>6</sup>

## Reformas legales y políticas

La Asamblea Constituyente, convocada por el presidente Correa —y respaldada por un mayoritario pronunciamiento ciudadano— se veía como el espacio propicio para impulsar las reformas que necesitaba el sistema político.<sup>7</sup> Sin embargo, este organismo concentró su acción en otros frentes y dejó intocadas varias causas de los problemas señalados en la sección anterior. Incluso, muchos de los cambios que introdujo en la estructura institucional y en el ámbito procedimental tendieron a profundizar los aspectos negativos.

Las reformas promovidas por la Asamblea Constituyente y continuadas posteriormente por la acción del Gobierno pueden resumirse en seis puntos: a) adopción de los principios jurídicos del *neoconstitucionalismo*, b) implantación de una noción verticalista de participación, c) alteración del control y equilibrio de poderes, d) fortalecimiento de los poderes constitucionales del presidente, e) reforma del poder judicial e intervención del Ejecutivo, f) redefinición del papel del Estado en la economía (como interventor y actor directo). Por tanto, se trató de

---

<sup>6</sup> La omisión de los órganos de justicia dentro de los campos mencionados se debe a que, en ese momento, era innecesario intervenir en ellos, ya que en el año 2005 habían sido sometidos a una reforma integral, realizada como respuesta a la intervención inconstitucional del gobierno de Lucio Gutiérrez en la Corte Suprema de Justicia (diciembre de 2003). El proceso de restauración, que se hizo bajo la vigilancia de una relatoría especial de Naciones Unidas, dejó bases sólidas para la conformación de un sistema judicial autónomo y alejado de las influencias políticas (Basabe 2011). La ausencia de los organismos de control (como instancias de lucha contra la corrupción) se debe a que los problemas en ese campo podrían resolverse al conseguir el adecuado equilibrio entre las funciones del Estado y las instancias de representación fortalecidas.

<sup>7</sup> La convocatoria a una Asamblea Constituyente fue uno de los pilares de la campaña de Rafael Correa. Para concretarla, convocó a una consulta popular, en la que logró la aprobación del 82 % de los votos válidos. Previamente, debió superar el bloqueo del Congreso Nacional, que fue posible solamente gracias a la destitución, por parte del Tribunal Supremo Electoral, de 57 de los 100 diputados que lo integraban. El procedimiento, claramente inconstitucional, constituyó la primera expresión de la indiferencia frente a las normas y los procedimientos que sería una de las características del proceso (Basabe 2009).

un proceso de profunda reingeniería institucional que conviene ver con mayor detalle a partir de cada uno de sus componentes.

La calificación de neoconstitucionalista asignada a la Constitución se debió, fundamentalmente, a tres elementos que la diferencian de las anteriores: la adopción del principio de la aplicación directa de los derechos establecidos en ella, la enumeración de un amplio conjunto de derechos y la importancia asignada a la democracia directa en la conformación del régimen. La principal expresión de lo primero se encuentra en la prioridad dada a la acción de protección (Ávila y Benavides 2012). Esta consiste en “el amparo directo y eficaz de los derechos reconocidos en la Constitución, y podrá interponerse cuando exista una vulneración de derechos constitucionales” ante cualquier juez del país (Constitución 2008, art. 88). Esta disposición se complementa con la que establece que los “ciudadanos en forma individual o colectiva podrán presentar una acción extraordinaria de protección contra sentencias, autos definitivos y resoluciones con fuerza de sentencia”, que debe ser presentada ante la Corte Constitucional (Constitución 2008, art. 437). En consecuencia, la vigencia práctica de los derechos establecidos en la Constitución no requeriría de leyes o procedimientos específicos.

El segundo elemento, la enumeración de un amplio conjunto de derechos (que incluso llevó al cambio de denominación de Estado de *derecho* por Estado de *derechos*, como consta en el artículo 1 de la Constitución), se manifiesta más en la identificación de los sujetos de los derechos que en la incorporación de nuevos tipos. La Constitución desagrega los llamados derechos del Buen vivir (Constitución 2008, capítulo II del título II) en los de comunicación e información (Constitución 2008, art.16, num. 1 y 5), de cultura y ciencia (Constitución 2008, art. 23), de educación (Constitución 2008, arts. 26, 27 y 28) y de seguridad social (Constitución 2008, art. 34). Así mismo, establece los derechos de los *grupos de atención prioritaria* (Constitución 2008, capítulo III del título II), como los adultos mayores (Constitución 2008, art. 38), jóvenes (Constitución 2008, art. 39), niños, niñas y adolescentes (Constitución 2008, art. 45), discapacitados (Constitución 2008, arts. 47 y 48). Por último, reconoce los derechos de las comunidades, pueblos y nacionalidades (Constitución 2008, art. 57). Si se considera que prácticamente todos estos derechos

estuvieron reconocidos en las constituciones anteriores, lo que efectivamente se hizo en esta fue identificar a los sujetos específicos.<sup>8</sup> Aquí es importante resaltar que los derechos contenidos en esta larga lista pierden esa condición en cuanto su vigencia es posible únicamente por medio de la acción estatal y, de manera particular, gubernamental. No están concedidos como derechos inmanentes de las personas, sino como el resultado de las políticas públicas que, a su vez, están enmarcadas en la orientación de un gobierno determinado.

El tercer elemento, el papel asignado a la democracia directa, se manifiesta fundamentalmente en su inclusión como componente constitutivo del régimen político. En el primero de los denominados *principios fundamentales* de la Constitución se establece que “la soberanía radica en el pueblo, cuya voluntad es el fundamento de la autoridad, y se ejerce a través de los órganos del poder público y de *las formas de participación directa* previstas en la Constitución” (Constitución 2008, art. 1; cursivas añadidas). La consideración de las formas de participación directa establece una diferencia con la Constitución de 1998 que es solamente formal. En el anterior documento se señalaba que “la soberanía radica en el pueblo, cuya voluntad es la base de la autoridad, que ejerce a través de los órganos del poder público y de los medios democráticos previstos en esta Constitución” (Constitución 1998, art. 1). Es formal porque entre esos “medios democráticos” se incluían las formas de democracia directa. En general, estos constaban en las constituciones expedidas a partir de 1967. En todas ellas se configuraba un régimen democrático fundamentalmente representativo que incluía formas de democracia directa.<sup>9</sup>

---

<sup>8</sup> Aunque pueda parecer una verdad evidente, es necesario señalar que la descripción detallada de una multiplicidad de derechos en la Constitución no garantiza automáticamente su plena vigencia. Por el contrario, un análisis de su aplicación, así como de las prácticas desarrolladas por los actores políticos y por las instituciones (Gobierno, Asamblea Legislativa, organismos judiciales), arroja un balance bastante negativo.

<sup>9</sup> Las formas de democracia directa tienen larga vigencia en el ordenamiento jurídico ecuatoriano y han sido de constante aplicación, como lo evidencia que Ecuador esté en el segundo lugar de América Latina (después de Uruguay) por la realización de consultas populares (Altman 2010; Lissidini, Welp y Zovato 2008). La consulta popular fue establecida en 1967 y se utilizó para seleccionar la Constitución en 1978. La iniciativa legislativa rige desde 1978 y la revocatoria del mandato, desde 1998. La innovación en la Constitución de 2008, en este campo, fue la declaración señalada sobre su carácter constitutivo del Estado y la ampliación del alcance de la revocatoria del mandato para todas las autoridades de elección popular, incluido el presidente de la República.

Un hecho novedoso en esta área es que se reconoce el derecho a la resistencia. Llama la atención que se haya establecido explícitamente como un derecho positivo, cuando es una condición inmanente del régimen democrático.

Los individuos y los colectivos podrán ejercer el derecho a la resistencia frente a acciones u omisiones del poder público o de las personas naturales o jurídicas no estatales que vulneren o puedan vulnerar sus derechos constitucionales, y demandar el reconocimiento de nuevos derechos (Constitución 2008, art. 98).

Además, en el texto se señala que “la acción ciudadana se ejercerá en forma individual o en representación de la colectividad, cuando se produzca la violación de un derecho o la amenaza de su afectación” (Constitución 2008, art. 99). Por consiguiente, las personas –tanto en términos individuales como colectivos– tienen la facultad de resistirse a las acciones que afecten sus derechos, y también pueden hacerlo frente a las que consideren amenazas potenciales para estos.

En cuanto a la participación, la Constitución de 2008 le da mayor importancia que las anteriores, llegando incluso a colocarla en la definición del tipo de régimen.<sup>10</sup> Siguiendo esta línea, varias de sus disposiciones están orientadas a profundizar y ampliar las formas de democracia directa que ya existían (consulta popular, iniciativa legislativa y revocatoria de mandato), así como a introducir otras (el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social [CPCCS], los consejos consultivos y la silla vacía). La ampliación y profundización de las formas de democracia directa consistió, básicamente, –además de incluir al presidente de la República entre los cargos que pueden ser revocados– en flexibilizar las condiciones establecidas para su aplicación (específicamente, la reducción del número de firmas de respaldo necesarias para iniciar el proceso

---

<sup>10</sup> El título IV de la Constitución (de los nueve que la conforman) se denomina “Participación y organización del poder” y contiene tanto los criterios e instancias de participación como las instituciones representativas y los organismos del Estado. Al inicio de este se señala que “las ciudadanas y los ciudadanos, en forma individual y colectiva, participarán de manera protagónica en la toma de decisiones, planificación y gestión de los asuntos públicos, y en el control popular de las instituciones del Estado y la sociedad, y de sus representantes, en un proceso permanente de construcción del poder ciudadano [...] se ejercerá a través de los mecanismos de la democracia representativa, directa y comunitaria” (Constitución 2008, art. 95).

de cualquiera de esas formas y la eliminación de causas para la revocatoria del mandato).<sup>11</sup>

Con respecto a las tres instituciones nuevas, cabe señalar algunas particularidades. En primer lugar, el CPCCS está concebido como una instancia que debe promover la participación ciudadana, el establecimiento de mecanismos de rendición de cuentas de las instituciones y entidades del sector público, la participación en veedurías ciudadanas, la investigación de denuncias de actos u omisiones que afecten la participación ciudadana o generen corrupción, entre otros (Constitución 2008, art. 207). Por tanto, es un organismo rector de la participación popular y, a la vez, un ente encargado de las acciones de control de la corrupción. Está conformado por siete personas, seleccionadas en un concurso de méritos y oposición, de manera que no tiene un carácter representativo ni expresa la voluntad popular. Sin embargo, está dotado de amplios poderes, ya que a este se transfirieron casi todas las facultades de nominación de autoridades y de control de las otras funciones del Estado, que anteriormente le correspondían al legislativo (como tradicionalmente ocurre en los regímenes representativos). Finalmente, las disposiciones constitucionales convierten la participación ciudadana en una función del Estado, lo que socava el carácter espontáneo y autónomo que esta debe tener.

En segundo lugar, los consejos consultivos son instancias que deben conformarse con personas que deseen integrarlos, en todos los niveles de gobierno. Sus miembros tienen a su cargo la elaboración de planes y políticas, el mejoramiento de la calidad de la inversión pública, la definición de agendas de desarrollo, la elaboración de presupuestos, el impulso a procedimientos de rendición de cuentas y la promoción de

---

<sup>11</sup> Aunque la Constitución eliminó las causas para la revocatoria del mandato de las autoridades de elección popular (Constitución 2008, art. 105), en el año 2011 se las introdujo nuevamente por medio de una reforma a la Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas (lo que, obviamente, constituye una violación al principio de jerarquía jurídica, que establece la preeminencia de la Constitución). Por otra parte, la utilización de estas formas de democracia directa por parte de la ciudadanía ha sido muy escasa, con excepción de la revocatoria del mandato que, antes de que fuera prácticamente impedida por la reforma legal, dio lugar a 784 intentos, de los cuales 78 llegaron a referendos y 21 se concretaron en la revocatoria de autoridades locales (Serdült y Welp 2012). Ha habido una sola experiencia de iniciativa legislativa (anterior al período de la Revolución Ciudadana) y los intentos de consulta popular surgidos desde la ciudadanía fueron frustrados por la autoridad electoral.

la formación ciudadana (Constitución 2008, art. 100). Por tanto, sus facultades son similares a las de las autoridades electas, a pesar de que no se eligen por voluntad popular.

En tercer lugar, la silla vacía es un procedimiento establecido para permitir la presencia y participación de las personas interesadas en un tema determinado en los denominados gobiernos autónomos descentralizados (consejos provinciales, municipios y juntas parroquiales) (Constitución 2008, art. 101). Está concebida como una instancia de participación que ofrece la posibilidad de expresar posiciones respecto a los temas tratados, lo que se puede interpretar como un espacio donde tendrían cabida varias personas y diversas posiciones. Sin embargo, en la Ley Orgánica de Participación Ciudadana se incluyó una disposición que asigna voto a las personas que hacen uso de este espacio, lo que, por un lado, cierra la puerta a la participación de diversas personas con posiciones diferentes sobre el tema tratado y, por otro lado, pone a la persona participante en el mismo nivel y le da las mismas facultades de quienes han sido elegidos por voto popular.

En cuanto al control y balance de poderes, el diseño político contenido en la Constitución de 2008 despoja al órgano legislativo (que pasó a denominarse Asamblea Nacional) de la mayor parte de funciones que tradicionalmente había tenido en la historia ecuatoriana y que se encuentran entre las atribuciones de esos órganos en las democracias contemporáneas. Su capacidad de control sobre los otros poderes del Estado, así como la participación en el nombramiento de autoridades de otras funciones fueron reducidas al mínimo, y se le quitó la función de interpretación de la ley.<sup>12</sup> También, se introdujo, por primera vez en lo que va del período democrático, la facultad del presidente de la República para disolver la Asamblea y se mantuvieron las disposiciones que lo sitúan como un colegislador con amplio margen de acción.

Diversas reformas constitucionales realizadas a lo largo de los 30 años anteriores y, sobre todo, las disposiciones introducidas en la Constitución de 1998 ya habían marcado la tendencia hacia el desequilibrio

---

<sup>12</sup> La facultad de participar en el nombramiento o selección de diversos funcionarios y organismos (contralor, superintendentes, fiscal general, defensor del Pueblo, jueces de la Corte Nacional de Justicia, jueces de la Corte Constitucional, miembros del Consejo Electoral, entre otros) se trasladó al CPCCS. La facultad de interpretar la Constitución se trasladó a la Corte Constitucional.

de los poderes, lo que fue profundizando el carácter presidencialista del régimen político ecuatoriano. La idea que subyacía a esas reformas era que con ellas se incrementarían los umbrales de gobernabilidad, al impedir que el Congreso se convirtiera en un obstáculo para que el Gobierno formulara y aplicara políticas públicas. Con la Constitución de 2008, esto se llevó a su máxima expresión, lo que ha sido motivo para calificar el régimen en cuestión como hiperpresidencialista (Echeverría 2012; Granda 2012).

En estrecha relación con lo dicho –y como factor determinante– está la redefinición de los poderes presidenciales. Al otorgarle la facultad de disolver la Asamblea Legislativa, la Constitución le confirió al presidente de la República un poder anteriormente desconocido. Si bien es cierto que la Constitución reconoce la facultad de la Asamblea para destituir al presidente sin necesidad de juicio político, es innegable que la balanza se inclina favorablemente hacia el lado presidencial.<sup>13</sup> Aunque en ambos casos (destitución del presidente por parte de la Asamblea o cierre de esta por el presidente) todos ellos cesan en sus funciones y debe convocarse a elecciones generales; cuando es por iniciativa del presidente, este se queda en su cargo hasta la posesión de su reemplazante (sin plazos claramente definidos) y con poderes legislativos. Además, para tomar esta medida, el presidente puede argumentar simplemente que la Asamblea obstaculiza sus políticas, en tanto que la Asamblea está obligada a recibir la aprobación de la Corte Constitucional y requiere de una mayoría calificada de dos tercios. Adicionalmente, el presidente no tiene impedimento para postularse nuevamente para su cargo en esa elección.

La Constitución mantuvo las facultades del presidente como colegislador, con capacidad para presentar proyectos de ley y reformas

---

<sup>13</sup> La Constitución establece que “la Asamblea Nacional podrá destituir a la presidenta o presidente de la República en los siguientes casos: 1) por arrogarse funciones que no le competen constitucionalmente, previo dictamen de la Corte Constitucional, 2) por grave crisis política y conmoción interna [...] Para proceder a la destitución se requerirá el voto favorable de las dos terceras partes de los miembros de la Asamblea Nacional” (Constitución 2008, art. 130). Por su parte, el presidente podrá disolver la Asamblea “cuando, a su juicio, esta se hubiera arrogado funciones que no le competen constitucionalmente, previo dictamen favorable de la Corte Constitucional; o si de forma reiterada e injustificada obstruye la ejecución del Plan Nacional de Desarrollo, o por grave crisis o conmoción interna [...] Hasta la instalación de la Asamblea Nacional, la presidenta o presidente de la República podrá, previo dictamen favorable de la Corte Constitucional, expedir decretos-leyes de urgencia económica” (Constitución 2008, art. 148).

constitucionales (Constitución 2008, arts. 134 y 147), para vetar total o parcialmente lo aprobado por el legislativo (Constitución 2008, arts. 137-139 y 147) y para enviar proyectos de ley o de reforma con el carácter de urgente, que deben ser procesados por el legislativo en un plazo perentorio de un mes (Constitución 2008, art. 140). Así mismo, el presidente puede convocar a consulta popular “sobre los asuntos que estime conveniente” (Constitución 2008, art. 104).

Estas disposiciones incrementaron significativamente los denominados *poderes constitucionales* del Ejecutivo, lo que puede crear la imagen de un Ejecutivo fuerte, pero se debe considerar que sus *poderes políticos* no aumentaron paralelamente, esto es, los que se derivan de diversos componentes del sistema político. Particularmente, al dejar intocado el sistema electoral (basado en la votación por personas en listas abiertas), continuaron presentes los incentivos para la fragmentación y para la volatilidad, factores determinantes para la inestabilidad y la ingobernabilidad. Con todo ello se ha ahondado la contradicción, señalada por Shugart y Carey (1992), de un Ejecutivo que dispone de fuertes poderes constitucionales pero, a la vez, es extremadamente débil en términos políticos.

En lo que se refiere a la reforma del poder judicial, la Asamblea Constituyente intervino de una manera hasta cierto punto indirecta, al reducir el número de integrantes de la Corte Suprema de Justicia, lo que obligó a aplicar un procedimiento (de sorteo) para definir los nombres de quienes debían abandonar el organismo. Con ello se truncó el proceso de renovación iniciado poco tiempo antes, que había contado con apoyo, observación y garantía de varios organismos internacionales, y tendía a asegurar la independencia de ese poder. Posteriormente, en 2011, el presidente convocó a un referendo en el que pidió la autorización ciudadana para intervenir en el poder judicial. El nombramiento de tres personas afines al gobierno en sustitución del Consejo Nacional de la Judicatura fue el eje sobre el que giró el proceso posterior, que incluyó la conformación de un nuevo Consejo y una nueva Corte Nacional de Justicia (Echeverría 2012; Ávila y Benavides 2012).

La intervención del Ejecutivo en los órganos de justicia ha sido una práctica generalizada en la historia reciente de Ecuador. Para enfrentar este problema, una de las propuestas centrales en la primera campaña

presidencial de Rafael Correa, en 2006, fue despolitizar la justicia. Este objetivo exigía excluir aquella práctica generalizada que lleva a establecer vínculos políticos entre los gobernantes y los jueces. Sin embargo, no solamente se procedió en sentido inverso, sino que se retomó este proceder de una manera mucho más abierta que en ocasiones anteriores y con procedimientos que expresaban una intervención directa del Ejecutivo.

En cuanto al papel del Estado en la economía, también está presente a lo largo de la Constitución (Constitución 2008, título VI: Régimen de desarrollo, especialmente el capítulo V: Sectores estratégicos, arts. 313-318), donde se establecen las bases para la materialización de una visión en la que este asume un papel regulador y de actor directo. La planificación cobra gran importancia dentro de esta visión, pues es entendida como uno de los “deberes primordiales del Estado” (Constitución 2008, art. 3), una de las competencias exclusivas del denominado “Estado central” (Constitución 2008, art. 261) y uno de los “deberes generales del Estado” (Constitución 2008, art. 277).

Estas disposiciones sobre el papel del Estado retomaron, en gran medida, lo que establecía la Constitución de 1978, la primera del período democrático, que le otorgaba un rol central, pero fueron mucho más allá en esa dirección. La Constitución de 1998 había sustituido esa visión por una en que el Estado tenía principalmente funciones de regulación y eliminaba criterios como el de las áreas estratégicas de la economía. La Constitución de 2008 profundizó la concepción original contenida en la de 1978, ya que otorga al Estado atribuciones de regulación e intervención que no estuvieron presentes anteriormente.

## Alcance y límites de los cambios

Los cambios que necesitaba el sistema político ecuatoriano podían canalizarse por dos caminos alternativos. Uno era el de las reformas de algunos componentes básicos, que se habría adoptado si el objetivo hubiera sido preservar y fortalecer el régimen democrático. El otro era la sustitución integral del régimen político por uno de diferente carácter, que debía materializarse en un modelo alternativo a la democracia liberal y representativa. El rechazo a las prácticas políticas imperantes

en la situación anterior (agrupadas con el calificativo peyorativo de *partidocracia*) y el cuestionamiento a los bajos rendimientos económicos y sociales podían haber llevado a tomar el primer camino; pero, las declaraciones iniciales del presidente de la República y de sus seguidores acerca de la instauración del socialismo del siglo XXI evidenciaban que se escogería el segundo.

La primera opción podía materializarse por medio de reformas en el sistema electoral, las condiciones que establecen los controles y el balance entre los poderes del Estado, las facultades del presidente, el proceso de descentralización y los factores que actúan como incentivos de las prácticas particularistas. El otro camino debía llevar a instaurar instituciones y procedimientos totalmente nuevos –y diferentes a los existentes– en términos de la distribución del poder, de la competencia política y de la relación entre la sociedad y el Estado. Esto consistiría en instituir un tipo de régimen que se diferenciaría de la democracia liberal y representativa en los aspectos sustanciales, es decir, los que definen el tipo de régimen.<sup>14</sup> De cualquiera manera, un elemento común a ambos casos es la acción sobre los componentes del régimen y del sistema político, específicamente, sobre los que aparecían como causas de los problemas de gobernabilidad, de representación y de bajos rendimientos, en el primero, y de los que viabilizaban la dominación de sectores minoritarios sobre el conjunto de la población, en el segundo.

Con las reformas impulsadas, se buscaba transitar por el segundo camino. Expresiones de ello fueron la adopción del neoconstitucionalismo (especialmente en la sustitución del Estado de *derecho* por el Estado de *derechos*), la reducción de las facultades del legislativo frente al incremento de las presidenciales y la recuperación del papel del Estado en la economía y la sociedad.<sup>15</sup> Todos estos elementos confluyen en la importancia asignada al Estado para conseguir el Buen vivir (el

---

<sup>14</sup> En algunos documentos oficiales y en textos de funcionarios gubernamentales se encuentran pistas del tipo de régimen que se buscaba establecer.

<sup>15</sup> El cambio de un Estado de *derecho* a un Estado de *derechos* no es puramente semántico. Alude a la multiplicidad de derechos consignados detalladamente en la Constitución, pero también a una concepción alternativa al Estado liberal, de manera especial a su función de limitación del poder. Siguiendo la diferencia establecida por Berlin (1993) se puede decir que se privilegió la *libertad positiva* y prácticamente se eliminó la *libertad negativa*. Este es un elemento fundamental para la caracterización del nuevo ordenamiento jurídico.

*Sumak kausay*), que dejó de ser una propuesta de políticas públicas del gobierno para convertirse en la columna vertebral de la Constitución. Como se pudo ver, en este cuerpo se propone una relación indisoluble entre los derechos, las condiciones de vida de la sociedad y las acciones del Estado. La vigencia de los derechos está fuertemente condicionada al nivel de satisfacción de las necesidades económicas y sociales de la población, y ambos dependen casi en su totalidad de las acciones estatales. Los derechos inmanentes, propios de la tradición liberal, quedan en un segundo plano (mucho más cuando se los contraponen y subordinan a los de carácter colectivo).<sup>16</sup>

Una perspectiva analítica útil para comprender la orientación de estos cambios es la de Marshall (2007) al clasificar los tipos de ciudadanía. El nuevo ordenamiento político ecuatoriano da preeminencia a la ciudadanía social, mientras que la ciudadanía política y la ciudadanía civil deben subordinarse a ella. El pleno goce de los derechos ciudadanos está condicionado al bienestar material (el cultural se añade en algunos pasajes de la Constitución), entendido como el Buen vivir (Constitución 2008, capítulo VII, arts. 340-415). La equidad y la igualdad son objetivos que se sitúan encima de la libertad o, en algunos casos, condiciones para obtenerla. Por ello, el papel del Estado deviene en elemento determinante, ya que su intervención y las políticas públicas son el instrumento fundamental para alcanzar la base material que asegure la igualdad y la equidad.<sup>17</sup> Así, la ciudadanía

---

<sup>16</sup> Ningún artículo de la Constitución establece la inviolabilidad de la vida, mucho menos de la privacidad. En otras palabras, no hay los elementos necesarios para configurar el Estado limitado. Por el contrario, al ser este —o sus acciones por medio del Gobierno— el que hace posibles los derechos, se coloca por encima de estos.

<sup>17</sup> Una expresión clara en este sentido se encuentra en la definición de los consejos nacionales de igualdad, calificados como “órganos responsables de asegurar la plena vigencia y el ejercicio de los derechos consagrados en la Constitución” (Constitución 2008, art. 156). Otra manifestación se encuentra en la creación del sistema nacional de inclusión y equidad social, que “es el conjunto articulado de sistemas, instituciones, políticas, normas, programas y servicios que aseguran el ejercicio, garantía y exigibilidad de los derechos reconocidos en la Constitución y el cumplimiento de los objetivos del régimen de desarrollo [...] El sistema se articulará al Plan Nacional de Desarrollo y al sistema descentralizado de planificación participativa [...], se compone de los ámbitos de la educación, salud, seguridad social, gestión de riesgos, cultura física y deporte, hábitat y vivienda, cultura, comunicación e información, disfrute del tiempo libre, ciencia y tecnología, población, seguridad humana y transporte” (Constitución 2008, art. 340). Finalmente, se establece que el “Estado generará las condiciones para la protección integral de sus habitantes a lo largo de sus

social, entendida como el reconocimiento y la vigencia de los derechos sociales y económicos, pasa a ocupar el lugar central no solo de la acción estatal, sino de las propias normas que rigen al ordenamiento jurídico-político. Implícitamente, se invierte la secuencia de las tres formas de ciudadanía de la formulación original de Marshall, ya que se coloca la social antes de las otras dos. En realidad, se trata de la inversión de la lógica acumulativa de los derechos, que tiene como base los que en la actualidad se reconocen como inalienables del ser humano (Naciones Unidas 1948, Preámbulo y artículos 1-13), y sin los cuales es prácticamente imposible que existan los otros.<sup>18</sup>

La inversión de esta lógica acumulativa de los derechos se manifiesta en el diseño de un modelo económico que interactúa con –y en gran medida sustenta– el ordenamiento político. Tanto en la parte declarativa como en la operativa (dogmática y orgánica, respectivamente, en los términos de uso generalizado) de la Constitución, el modelo económico es un elemento central. El documento no se limita a establecer las líneas generales ni a definir las instituciones y los procedimientos que deberán regir los ámbitos públicos, sino que determina la orientación que deben tener.<sup>19</sup> Esto lleva, por un lado, a establecer una estrecha relación entre el modelo económico y el modelo político, en la que el primero predomina sobre el segundo, y, por otro lado, a asignar al Estado el papel central como determinante de la condición ciudadana. En consecuencia, la vigencia del régimen político estaría garantizada por la permanencia del modelo económico establecido en la Constitución y, en particular, por su aplicación por parte del Gobierno.

Esta estrecha relación constituye un factor limitante para la continuidad del régimen político. La permanencia del modelo económi-

---

vidas, que aseguren los derechos y principios reconocidos en la Constitución” (Constitución 2008, art. 341).

<sup>18</sup> La secuencia que dibuja Marshall (2007, 26) se inicia con la ciudadanía civil, sigue con la política y termina con la social. Aunque el autor destaca la dimensión temporal (su surgimiento en los siglos XVIII, XIX y XX, respectivamente), se trata, más bien, de una secuencia acumulativa que comienza con los derechos básicos, se amplía hacia los de participación política e incluye, finalmente, los que se relacionan con las condiciones materiales.

<sup>19</sup> Una expresión clara de esto es el papel asignado al Plan Nacional de Desarrollo (Constitución 2008, arts. 280, 293, 294, 297, 339, 419), que, por definición, expresa la orientación política del Gobierno del momento y, por tanto, no puede ser un elemento constitutivo de los derechos.

co, determinante para la continuación del régimen político, estaría garantizada por la presencia de gobiernos del mismo signo político de la mayoría circunstancial que existió en la Asamblea Constituyente.<sup>20</sup> Sin embargo, esto es algo que no puede asegurarse en un régimen democrático, ya que choca con principios fundamentales, como la alternabilidad, y con condiciones no explicitadas, como la incertidumbre propia de la competencia política (Przeworski 1995). En síntesis, aunque en la Constitución se conciben las disposiciones y orientaciones económicas como regulaciones vinculantes, estas no pueden ser sino guías generales, no se constituyen como obligaciones para los gobiernos. Por definición, la Constitución establece los marcos generales del Estado, pero no puede definir la orientación de las políticas de los gobiernos que se sucedan a lo largo del tiempo. Pero, debido a que en el texto constitucional se confunden Estado y gobierno, el conflicto se vuelve inevitable.<sup>21</sup>

Con el desarrollo del proceso, se hizo evidente que el camino escogido —que suponía el cambio radical del régimen político— topó su límite en la permanencia de algunos componentes sustantivos de la democracia liberal y representativa. Básicamente, a pesar de las acciones desplegadas por el Gobierno para manipular las elecciones y debilitar las disposiciones y los procedimientos que garantizan la discrepancia y el pluralismo, y, a la vez, permiten la alternabilidad, esos mismos componentes actuaron como dique. En otras palabras, el cambio de régimen —hacia el socialismo del siglo XXI, en lo que este pudiera significar—, solamente habría podido materializarse si, desde el inicio, se hubieran sustituido aquellos componentes sustantivos de la democracia. Con mayor énfasis, se puede sostener que el régimen democrático se podría haber demolido desde adentro, utilizando sus propios procedimientos y sus propias instituciones, únicamente si se hubiera logrado erosionarlos

---

<sup>20</sup> Alianza PAIS (Patria Altiva i Soberana), el movimiento político conformado en torno a Rafael Correa, obtuvo el 56,2 %, que era suficiente para aprobar los artículos y el texto constitucional en su totalidad, ya que regía el principio de mayoría absoluta y no de mayoría calificada. Este resultado determinó que el texto finalmente aprobado no expresara el consenso de múltiples grupos, sino la posición de una tendencia política claramente delimitada.

<sup>21</sup> Como se ha visto, en varios artículos de la Constitución se alude al “Estado central”, lo que carece absolutamente de sentido en cualquier circunstancia, mucho más en un régimen unitario. Más allá de la confusión conceptual, evidentemente es una fuente potencial de controversia.

significativamente.<sup>22</sup> Con las políticas públicas y, sobre todo, las reformas legales que se realizaron a lo largo del proceso, se intentaba avanzar en esa línea e ir cerrando espacios para el pluralismo y la alternabilidad. Ejemplos de ello son la criminalización de la protesta social, la utilización de la justicia para la persecución a opositores y la promulgación de leyes como la de comunicación y las reformas al código penal que, en opinión de algunos autores, le daban al Gobierno un carácter autoritario (Echeverría 2012; Montúfar 2016).

El interés puesto en ese camino hizo que se ignoraran las reformas necesarias para enfrentar los problemas que afectaron a la política ecuatoriana en los años anteriores. Las causas de la ingobernabilidad y de la inestabilidad, así como de los bajos rendimientos sociales y políticos, siguieron presentes. Como se vio en la sección anterior, estas no fueron abordadas y, en los casos aislados en que se lo hizo, más bien se profundizaron los lados negativos. Puede llamar la atención la estabilidad que caracterizó al período de la Revolución Ciudadana, pero esta impresión se despeja cuando se comprueba que no se debió a los factores propios del sistema y del régimen político, sino a condiciones externas a estos. La insatisfacción con los partidos o con la política en general, la favorable situación económica y el fuerte liderazgo presidencial fueron las causas que concurrieron para que esa estabilidad se materializara. Son condiciones que, además de ser externas al régimen y al sistema, están sujetas a la voluntad de los actores políticos solo en una mínima parte.<sup>23</sup>

---

<sup>22</sup> La posibilidad de socavar el régimen democrático desde adentro es un tema que preocupa desde hace algún tiempo a la ciencia política. En esta línea se enmarca el trabajo seminal de Linz (1987), sobre la quiebra de las democracias, así como la identificación de los diversos regímenes híbridos que fueron revisados en el capítulo anterior. Recientemente ha cobrado relevancia, tanto práctica como teórica, por la orientación de los gobiernos considerados populistas que afectan a la democracia en varios de sus componentes centrales (Levitsky y Ziblatt 2018). Como se vio, este es uno de los aspectos centrales que deben ser considerados en el análisis de la calidad de la democracia.

<sup>23</sup> La insatisfacción con la “partidocracia” tendió a perder efecto con el transcurso del tiempo (en gran medida porque los partidos y dirigentes políticos prácticamente desaparecieron y, por consiguiente, el discurso que los identificaba como los enemigos a vencer ya no era eficaz). El alto precio del petróleo en el mercado mundial, que, junto con la dolarización, fue el principal factor de la bonanza económica, no es un elemento que esté bajo el control del Gobierno. El único factor que se mantuvo fue el liderazgo presidencial, pero este también chocaba con los límites institucionales (por lo que se impulsó la reelección indefinida); por otra parte, después del primer momento, perdió la capacidad de endosar los votos a sus candidatos (como se demostró en las elecciones de 2014 y 2017).

En este punto, es posible sostener que la Revolución Ciudadana no alcanzó su objetivo central, esto es, el cambio de régimen. A pesar de las transformaciones a que fue sometido, el régimen democrático no perdió algunas condiciones propias de un ordenamiento liberal y representativo. Específicamente, como se verá en la siguiente sección, se mantuvo la competencia electoral (aunque disminuida por la intervención gubernamental en los organismos correspondientes y en las campañas). Es innegable que los cambios constitucionales y legales debilitaron varias estructuras básicas del régimen democrático, incluso se justifica calificarlo como una forma de democracia disminuida (Pachano y García 2015; Montúfar 2016), pero estos no fueron suficientes para considerarlos como los cimientos de un régimen político diferente. Tampoco se trató de un proceso encaminado a solucionar los problemas que afectaron por más de una década y media al sistema político ecuatoriano. Estas dos realidades —la ausencia de un nuevo régimen y la permanencia de las causas de los bloqueos del sistema político— llevan a sostener que, por un lado, la Revolución Ciudadana fue incapaz de prevalecer en el tiempo y, por otro lado, su fin significó el retorno a la condición anterior.

## El proceso político y las preferencias ciudadanas

El triunfo de Rafael Correa en la segunda vuelta de la elección presidencial de 2006 —que dio inicio al proceso de la Revolución Ciudadana— fue más el resultado de la crisis del sistema de partidos que de la fuerza de Alianza PAIS (AP), la organización conformada para la campaña.<sup>24</sup> El 22,8 % obtenido en la primera vuelta (en la que ocupó el segundo lugar) y el 56,8 % con que triunfó en la segunda lo colocaban en el promedio de votación de quienes habían ocupado esos puestos en las siete elecciones realizadas desde el inicio del período democrático (21,2 % y 56,0 %, respectivamente). La reversión del resultado en el balotaje tampoco era un fenómeno desconocido desde que se introdujo esa modalidad, ya que había ocurrido en 1984 y 1996. Menos aún era desconocido el apoyo

---

<sup>24</sup> AP no presentó candidatos para la elección de diputados en 2006. La justificación fue que se trataba de una muestra de rechazo a la política tradicional, pero también influyó la debilidad de la organización, que había sido conformada de manera apresurada para la campaña.

que obtenían los candidatos considerados *outsiders* y antisistema, como lo muestran las cifras de las elecciones de 1996, 1998 y 2002.<sup>25</sup> Por lo tanto, hasta ese momento no se presentaban hechos que alteraran significativamente la tendencia que se había establecido a partir de 1996.

El cambio en el comportamiento electoral se hizo evidente más adelante, en la secuencia iniciada con la consulta popular de abril de 2007, en la que se aprobó, con el 82,0 % de votos, la convocatoria a la Asamblea Constituyente. Esta continuó con la elección de sus integrantes, en septiembre de 2007, en la que AP obtuvo el 62 % de los escaños, y con la aprobación de la Constitución en otra consulta, en septiembre de 2008, con el 63,9 %. Más adelante se producirían los dos triunfos de Rafael Correa en primera vuelta, con el 51,7 % en 2009 y 56,9 % en 2013, mientras AP obtenía los primeros lugares en las elecciones legislativas en esos mismos años, con 43,5 % y 73,0 % de los escaños, respectivamente.

Una de las causas que pueden explicar estos triunfos –y la conformación de un sistema que, de acuerdo con la clasificación de Sartori (1992), sería de partido hegemónico– es la posición radical de Correa y de AP en contra del viejo orden político. El uso del término *partidocracia* –muy poco apropiado para una situación como la ecuatoriana, pero muy efectivo en términos políticos– sintetizó esa posición.<sup>26</sup> La reversión del resultado en la segunda vuelta y el enorme apoyo obtenido desde el ejercicio de la presidencia se relacionan directamente con el enfrentamiento frontal con las élites políticas y la propuesta de eliminación del orden político vigente.

---

<sup>25</sup> En la primera vuelta de la elección presidencial de 1996, Abdalá Bucaram –un candidato anti-sistema– llegó en segundo lugar, con el 26,2 %, y Freddy Ehlers –un *outsider*– en tercer lugar, con el 20,6 %. En 1998, Álvaro Noboa –otro personaje sin carrera política– alcanzó el segundo lugar, con el 26,6 %. En 2002, Lucio Gutiérrez –sin más trayectoria que el golpe de Estado que protagonizó dos años antes– obtuvo el 20,6 %; y el candidato de uno de los partidos tradicionales solamente pudo ubicarse en el cuarto puesto (el expresidente Rodrigo Borja, de Izquierda Democrática, con el 13,9 %).

<sup>26</sup> La debilidad de los partidos ecuatorianos, el carácter incipiente del sistema de partidos y la altísima volatilidad electoral, son temas que han recibido prioritaria atención por parte de la ciencia política (Conaghan 1994, 1995; Freidenberg 2008; Mejía 2002; Pachano 2007; Roncagliolo y Meléndez 2007). Estos serían elementos suficientes para cuestionar la pertinencia de la utilización de este concepto en el caso ecuatoriano. Es posible afirmar que esa utilización expresa no solamente la intención de identificar a los partidos, los líderes y en general con la política tradicional como los enemigos a combatir, sino que proviene directamente de una visión contraria a la institucionalización de la actividad política.

Del enfrentamiento con las élites políticas y económicas se pueden destacar varios hechos que marcaron claramente la posición de Rafael Correa. Entre ellos, el de mayor importancia –y que elevó su apoyo a niveles desconocidos– fue, sin duda, el conflicto con el Congreso, que concluyó con la aprobación de la convocatoria al referendo en el que se consultó sobre la instalación de la Asamblea Constituyente. Este se inició, prácticamente, con la posesión del presidente, el 15 de enero de 2007, y se extendió hasta mediados de marzo del mismo año, cuando, por medio del Tribunal Supremo Electoral y al margen de la Constitución, se produjo la destitución de 57 diputados y la posesión de sus suplentes. Los niveles de apoyo a la gestión presidencial bordearon el 80 %, según las encuestas del momento. El carácter claramente ilegal e inconstitucional de las acciones desplegadas por el Gobierno no fue un obstáculo para este apoyo, lo que puede tomarse como una expresión de la prioridad otorgada al objetivo final –el triunfo sobre las fuerzas tradicionales– y de la indiferencia ante los procedimientos utilizados.<sup>27</sup>

A partir de los altos niveles de apoyo que mostraban las encuestas y, principalmente, por los resultados electorales mencionados, se podría suponer que, en la mayoría de la población, existió una corriente de opinión favorable al cambio radical y de oposición a la política tradicional. Este supuesto tendría un antecedente en la tendencia ya referida a votar por *outsiders*, pero la magnitud de la votación alcanzada y, en general, el apoyo sostenido a lo largo del período, llevan a considerar otros factores adicionales. Uno de estos es la diferencia con la conducta de los triunfadores en las elecciones anteriores, que estuvo orientada hacia la búsqueda de alianzas con los partidos tradicionales o con las fuerzas predominantes en la arena política (especialmente en el Congreso Nacional) y la cesión de espacios a grupos de presión en la gestión gubernamental (Conaghan 1994; Mejía 2002; Pachano 2007). La constitución de gobiernos débiles, que encontraban dificultades para obtener apoyo

---

<sup>27</sup> Las inconstitucionalidades se encontraron tanto en la convocatoria al referendo como en la destitución de los diputados. Dado que se trataba de un plebiscito que llevaba a la reforma de la Constitución, debió aplicarse el artículo 283 de esta y no, como se hizo finalmente, el artículo 104, que facultaba al presidente a convocar a consulta sobre “cuestiones de trascendental importancia para el país”. Este fue el origen del conflicto con el Congreso. La destitución de los diputados, realizada por el Tribunal Supremo Electoral y apoyada en la fuerza policial, proporcionada por el Gobierno, no tuvo fundamento jurídico.

legislativo, provocaba la búsqueda de acuerdos que permitieran alcanzar objetivos puntuales, lo que finalmente los alejaba de sus propuestas originales.<sup>28</sup> Por el contrario, después de un intento inicial de buscar alianzas, que fue abandonado rápidamente, el Gobierno de Rafael Correa optó por el enfrentamiento directo, aunque ello no le impidió pactar con los diputados suplentes para la aprobación del referendo.<sup>29</sup> De esta manera, la primera diferencia significativa con la situación anterior se encuentra no solamente en la ausencia de acuerdos con los viejos partidos, sino, esencialmente, en la ruptura de la lógica que asentaba el destino del Gobierno en el funcionamiento y la viabilidad de esas alianzas dentro del Congreso.

Hay otros dos elementos propios de esa vieja política de los que no escaparon los anteriores *outsiders* y candidatos antisistema, ni lo hicieron Rafael Correa y AP. Se trata, por un lado, de la inobservancia de las reglas establecidas para el juego político y, por otro lado, de la utilización de prácticas clientelares en el desarrollo de la política gubernamental. Son dos aspectos en los que no hubo diferencia con gobiernos y partidos anteriores; más bien, se profundizó en ellos. Los mismos hechos mencionados antes en torno a la convocatoria al referendo y a la destitución de los diputados son las muestras más claras de la nula importancia atribuida a las reglas del juego político. A esto deben sumarse las constantes violaciones del estatuto de la Asamblea (elaborado por el mismo Gobierno), del reglamento de funcionamiento de este organismo (redactado por la mayoría pro gubernamental) y de las resoluciones de la Asamblea.<sup>30</sup> En cuanto a lo segundo, el Gobierno utilizó el clientelismo

---

<sup>28</sup> Es obvio que, en condiciones de debilidad extrema, los gobiernos no estaban en capacidad de sostener sus propuestas de campaña, mucho menos un programa de gobierno. El resultado fue un híbrido bastante incongruente, que finalmente se reflejó en la ausencia de un modelo económico claramente definido. Esto configura un caso de interés para un análisis, tanto desde la perspectiva de Stokes (2002) del *neoliberalismo por sorpresa* como desde la visión de Tsebelis (2002) de *veto players*. Al respecto, véase Pachano (2007, 13-37), Schuldt (1994), Thoumi y Grindle (1992).

<sup>29</sup> Durante las primeras semanas de la gestión gubernamental hubo intentos de conformar un bloque legislativo favorable al Gobierno (en un acuerdo con los partidos de izquierda y el PSP de Lucio Gutiérrez). Con los diputados suplentes se estableció una *coalición fantasma* (Mejía 2004), aunque bastante visible para la opinión pública.

<sup>30</sup> Los asambleístas de AP y el Gobierno interpretaron los *plenos poderes* atribuidos a la Asamblea como una autoridad que se situaba por encima de todos los poderes constituidos. Por ello, el *Mandato Constituyente* número 1 determinó que sus "decisiones son jerárquicamente superiores a cualquier otra norma del orden jurídico de obligatorio cumplimiento para todas las personas

como estrategia central de su acción política, por medio de programas sociales focalizados, así como la declaración de emergencia en una magnitud no vista antes en la historia nacional y la acción electoral, en lo que se calificó como la “campana permanente” (Conaghan y De la Torre 2008).

Es necesario detenerse brevemente sobre dos elementos centrales. En primer lugar, sobresale que la proclama de cambio institucional, que debía llevar a que se construyera un nuevo orden político, entraba en contradicción con la ausencia de propuestas concretas al respecto y con el irrespeto a las propias normas emanadas de la mayoría gobernante.<sup>31</sup> Cabe, entonces, indagar las razones de esa ausencia, así como sus efectos políticos. Para ello se puede tomar como supuesto inicial que se debió, fundamentalmente, a factores que no estaban bajo control, lo que hacía que el peso de las propuestas y las decisiones recayera en los cálculos estratégicos del candidato (más adelante presidente) y de sus más cercanos colaboradores. Entre estos factores poco controlables se deben destacar tres. Primero, el corto tiempo disponible en la fase inicial para estructurar una propuesta para la campaña y, sobre todo, para conformar una organización política. Segundo, ya en el ejercicio gubernamental, se hicieron evidentes las carencias y vacíos que se derivaban, precisamente, de la inexistencia de un partido organizado en torno a un conjunto de principios y propuestas (que nunca pudo ser encarnado por AP, sobre todo, por el rechazo a la *forma partido*), lo que dejaba el diseño del nuevo orden en manos de grupos aislados de técnicos. Por último, la

---

naturales, jurídicas y demás poderes públicos sin excepción alguna. Ninguna decisión de la Asamblea Constituyente será susceptible de control o impugnación por parte de alguno de los poderes establecidos” (art. 2 del Estatuto de la Asamblea). Amparados en esta disposición, los asambleístas de AP violaron en repetidas ocasiones ese mismo estatuto y el reglamento interno. Este posicionamiento suprallegal y supraconstitucional ha llevado a calificar el período de funcionamiento de la Asamblea Constituyente como un régimen autoritario (Montúfar 2016).

<sup>31</sup> El irrespeto a las normas establecidas por la mayoría gobernante se hizo evidente desde el día en que se promulgó la Constitución, cuando el Tribunal Constitucional se atribuyó el lugar y las funciones de la Corte Constitucional (violando los arts. 432 y 434 de la Constitución y el art. 25 del Régimen de Transición, que formaba parte de ella). Posteriormente, se produjeron otros hechos de esta naturaleza, como la conformación de la Corte Nacional de Justicia (violando el art. 182 de la Constitución y los arts. 20, 21 y 22 del Régimen de Transición) y del CPCCS (violando el art. 29 del Régimen de Transición). El depósito de los recursos públicos en la banca privada también constituyó una violación de la Constitución (art. 299). Algo similar ocurrió con la aprobación de reformas constitucionales posteriores (entre las que se encontraba la reelección indefinida) y la intervención del Ejecutivo en el poder judicial.

negativa a asumir como problemas las incongruencias y los desfases del sistema político señalados antes, ya que se impuso una visión maximalista enfocada en el reemplazo total (que fue manejada con una mezcla de visión academicista y pragmatismo coyuntural).<sup>32</sup>

En segundo lugar, es preciso identificar las causas y las características del apoyo social y electoral que mantuvo Correa a lo largo del proceso. Las respuestas a esta interrogante se encuentran en el campo de las preferencias ciudadanas y, particularmente, en sus determinaciones, que pueden ser de carácter estrictamente coyuntural (esto es, evaluativas de la situación inmediata, ya sea con visión retrospectiva o prospectiva) o de carácter ideológico (en términos de la adscripción a una propuesta política determinada). La pregunta es pertinente no solamente por el fenómeno, hasta ese momento desconocido, que significó el apoyo sostenido a lo largo del período, sino, ante todo, porque la calificación del proceso como una revolución exigía un grado significativo de involucramiento y compromiso de la población. Para encontrar una respuesta válida, es conveniente diferenciar dos fases en el proceso y, a partir de ello, volver sobre las diferencias entre las preferencias coyunturales y las ideológicas.

La fase inicial, que corresponde a la primera elección de Rafael Correa y a los primeros meses de gobierno, fue claramente la continuación de la tendencia establecida en los últimos 10 años del período anterior, ya que estuvo motivada por el rechazo a los partidos tradicionales. No hubo factores adicionales que explicaran ese triunfo ni el de los asambleístas constituyentes, elegidos ese mismo año, en que se mantuvo la tendencia dibujada en las dos contiendas previas. La especificidad en esta ocasión, que anunciaba lo que vendría en la siguiente fase, fue el peso del liderazgo presidencial, que permitió la toma de decisiones que alteraban las bases del equilibrio político y tuvo su expresión más clara en la destitución de los diputados y en la renuencia a establecer alianzas

---

<sup>32</sup> Se pretendió establecer un eje conductor con documentos tecnocráticos que buscaban definir conceptos (Buen vivir, socialismo del siglo XXI, ecosocialismo, entre otros). Sin embargo, su ausencia se hizo evidente en los virajes radicales que realizó la mayoría gubernamental en la Asamblea Constituyente, en temas sustanciales como las relaciones entre el Ejecutivo y el legislativo, el sistema electoral, el carácter laico del Estado, el aborto, entre otros. Más adelante, se manifestó en la falta de definiciones claras en temas que debían ser centrales para el proceso de cambio, como el económico, el institucional y el ambiental.

con los actores políticos (incluidos los movimientos sociales).<sup>33</sup> La práctica en contra de la partidocracia y el *decisionismo* en el tratamiento de los conflictos políticos era una forma de llevar a la práctica la consigna “que se vayan todos”, que acompañó los derrocamientos de los tres presidentes anteriores.

La segunda fase cubre la mayor parte del período y se define por las dos reelecciones de Rafael Correa, las mayorías obtenidas en la Asamblea Legislativa, las consultas populares y los altos niveles de apoyo expresados en las encuestas de opinión. Si se trató de uno más de los virajes pasajeros que caracterizaron la situación previa, o constituyó un desplazamiento ideológico del electorado y de la opinión pública es una cuestión de fundamental importancia, no solamente por el valor explicativo del hallazgo de las causas, sino porque permite comprender varias características centrales del proceso. Básicamente, para lo que aquí interesa, es una vía para conocer si esta legitimidad se asienta en bases sólidas y durables, o responde a las condiciones del momento.

Un primer elemento que cabe destacar como factor central del apoyo en esta fase es la bonanza económica, que se extendió hasta el fin del año 2014. Como ya se ha señalado, el incremento de los precios del petróleo en el mercado internacional proporcionó los recursos que posibilitaron invertir en infraestructura, generar empleo en el sector público y ejecutar proyectos redistributivos (Basabe 2017; De la Torre 2013; León 2012; Mejía 2012).<sup>34</sup> Un segundo factor explicativo fue el fuerte liderazgo del presidente, que se benefició de la disponibilidad de recursos y se fortaleció con una permanente campaña de publicidad. Un tercer

---

<sup>33</sup> Un sector de AP intentó establecer acuerdos y alianzas con organizaciones sociales, pero se impuso la decisión del presidente de evitar cualquier compromiso. Aquel sector provenía de una militancia de izquierda, a diferencia de Correa y de quienes integraban el que posteriormente sería su círculo más cercano; los miembros de este último grupo carecían de esa militancia e, incluso, la trayectoria de muchos estaba relacionada con partidos y organizaciones de derecha (Almeida y López 2017). En lugar de buscar acuerdos, el Gobierno intentó controlar las organizaciones sociales —lo que consiguió con dos asociaciones indígenas (la Confederación de Organizaciones Campesinas Indígenas y Negras [Fenocin] y el Consejo Ecuatoriano de Pueblos y Organizaciones Indígenas Evangélicos [Feine])—, así como crear organizaciones paralelas (como la Red Maestros por la Revolución Educativa, que sustituyó a la Unión Nacional de Educadores [UNE]).

<sup>34</sup> El precio referencial del petróleo se incrementó de 61,00 \$ en 2006, a 109,45 \$ en 2012 (con un descenso a 60,86 \$ en 2009) (Statista 2020). Los ingresos obtenidos en los 10 años superaron la suma de los recibidos desde 1979, cuando se inició el período democrático.

factor fue la construcción de una política de permanente confrontación, que necesitaba identificar enemigos a los que era imprescindible derrotar para alcanzar las metas de la revolución. En este sentido, a pesar de que los partidos tradicionales prácticamente habían desaparecido, en el discurso y en la campaña publicitaria se los mantuvo como una amenaza real, y a ellos se sumaron los medios de comunicación, que pasaron a ocupar el primer lugar entre esos enemigos a vencer. En conjunto, estos factores viabilizaron la constitución de redes clientelares de apoyo que se mantuvieron activas durante la “campaña permanente” (Conaghan y De la Torre 2008).

Independientemente de la importancia de cada uno de estos factores, es preciso recalcar la centralidad de los altos precios del petróleo, que condicionaban a los demás. Sin esos recursos, la inversión pública podría haberse reducido significativamente (como en efecto sucedió a partir del año 2105). Así mismo, sin esos ingresos, el margen del Gobierno para desarrollar la campaña publicitaria y fomentar la política de confrontación se habría restringido, e incluso podría haberse erosionado el liderazgo presidencial. La ausencia de una política económica de fomento del sector productivo y la permanencia y profundización del modelo rentista conspiraban contra el propio proyecto, tanto en lo económico como en lo político. Por ello, el endeudamiento se convirtió en la única posibilidad en el corto plazo, y fue una decisión tanto económica como política.

Con estos elementos, resulta pertinente volver sobre el carácter de las preferencias de la población. Las causas mencionadas sugieren que estas fueron primordialmente evaluativas, determinadas por la coyuntura económica, social y política. Este tipo de apoyo puede definirse tanto por una visión retrospectiva, que se basa en la comparación con una situación anterior, como por una prospectiva, que surge desde la imagen idealizada de una situación futura. Se puede suponer que la credibilidad de la mayoría de la ciudadanía que apoyó el proceso de la Revolución Ciudadana se forjó a partir de una combinación de ambas visiones. Por un lado, el rechazo a la situación anterior por el bajo desempeño económico e inestabilidad política, alimentado a lo largo del período por la publicidad y la definición de un enemigo. Por otro lado, la esperanza de un cambio positivo, que se anunciaba

como posible debido al mejoramiento de la situación económica, se materializaba en la inversión pública, en los programas sociales y en el incremento del empleo en el sector público, y también se potenciaba por la campaña publicitaria.

El predominio de este tipo de preferencias se corrobora con la información acerca de las posiciones ideológicas. Si se toma como indicador la autoubicación de las personas en el espectro izquierda-derecha, se observa una realidad más bien contradictoria con la orientación de la Revolución Ciudadana. Las medias de la población consultada por el Barómetro de las Américas, dentro de una escala de 1 a 10, en la que 1 es izquierda y 10 es derecha, se mantuvieron prácticamente inalteradas, con ubicaciones de 5,3 en 2004, 5,6 en 2006, 5,3 en 2008, 5,4 en 2010, 5,3 en 2012, 4,9 en 2014, 5,5 en 2016 y 5,7 en 2019. Es decir, se mantuvo casi exactamente en el centro del espectro ideológico, de manera que, tras una primera aproximación, se sostiene que no existió correspondencia entre la autodefinición ciudadana y la posición vinculada al socialismo del siglo XXI asumida por el Gobierno.

Un análisis más detenido expone dos fenómenos que llevan a comprender de mejor manera la situación. Se trata de la politización y la polarización que, a pesar del predominio de la ubicación centrista, se evidenciaron a lo largo del período. Como se ha hecho notar (Moncagatta y Poveda 2019), hay dos indicadores que muestran variaciones de importancia y dan cuenta de esos cambios. El primero es la proporción de personas que, en la encuesta del Barómetro de las Américas, no respondieron la pregunta sobre la autoubicación ideológica. En el año 2004, ese grupo llegó al 29,3 % y se elevó al 33,1 % en 2006, hasta llegar al 34,2 % en 2008, pero a partir de ese momento tuvo un descenso significativo y constante, hasta situarse en el 6,8 % en 2019. Esto demostraría que en el período de la Revolución Ciudadana se incrementó la politización o, por lo menos, hubo mayor permeabilidad a la política y a la definición individual al respecto.

El segundo indicador es el incremento de la proporción de personas que se ubican tanto en la izquierda como en la derecha. Aunque la proporción de quienes se situaron en el centro prevaleció e incluso se incrementó, del 45,7 % al 52,7 % entre 2004 y 2019 (después de descender hasta el 38,4 % en 2008), los dos extremos presentaron

tendencias ascendentes.<sup>35</sup> La izquierda subió del 13,0 % en 2004 al 18,3 % en 2019, con un pico del 22,5 % en 2016; y la derecha tuvo un comportamiento similar, al pasar del 12,0 % en 2004 al 22,2 % en 2019, con su punto más alto también en 2016, con el 23,2 %. Por consiguiente, durante el período de la Revolución Ciudadana hubo un incremento de la polarización, que, hipotéticamente –pues, como señalan Moncagatta y Poveda (2019), hay limitaciones metodológicas para asegurar una relación causal–, puede ser atribuido a las propias características del proceso, al papel del liderazgo presidencial y a la polarización inducida desde el Gobierno. La reducción de la proporción de ambos extremos al finalizar el período aporta bases para la hipótesis, así como para la mayor politización.

En consecuencia, es posible afirmar que el apoyo otorgado al proceso de la Revolución Ciudadana se basó, fundamentalmente, sobre preferencias coyunturales, mas no sobre las que expresan una definición ideológica. A pesar de los altos niveles de apoyo electoral y de opiniones positivas en los sondeos de opinión, se puede sostener que no hubo concordancia entre la posición ideológica asumida por el Gobierno y la de la ciudadanía. Al sostenerse en un ejercicio evaluativo, tanto retrospectivo como prospectivo, ese apoyo tendería a cambiar en el mismo sentido que cambiaran las condiciones. Esto fue lo que ocurrió en la última fase, cuando la calificación de la imagen del presidente y de su gestión descendió; además, AP tuvo su más bajo desempeño en la elección de 2014 y su candidato presidencial en la elección de 2017 tuvo que esperar al balotaje para vencer, con un margen estrecho (51,1 % a 48,9 %). De la misma manera, los resultados de la consulta popular de enero de 2018, convocada por el presidente Lenín Moreno (dirigida a desmontar algunos pilares del proyecto de la Revolución Ciudadana), y las elecciones locales y provinciales de marzo de 2019 confirmaron la debilidad de las bases del proceso. Estos hechos, además del viraje del gobierno de su sucesor y la ruptura de AP, demostraron que la posibilidad de que la Revolución Ciudadana continuara era muy remota, esto es, que se

---

<sup>35</sup> Moncagatta y Poveda (2019) agrupan en la izquierda a las personas que, en la escala de 1 a 10, se situaron en los puntos 1, 2 y 3; en el centro, a quienes se ubicaron en los puntos 4, 5, 6 y 7; y en la derecha, a quienes respondieron 8, 9 y 10. Adicionalmente, consideran el peso de quienes no se definieron al respecto (NS/NR: no sabe / no responde).

estableciera un *camino dependiente*, lo que puede abrir el debate sobre la calificación de este período como una coyuntura crítica que marcaría una ruptura.<sup>36</sup> Es muy probable que la polarización y el discurso excluyente con que se manejó el proceso hayan influido negativamente sobre los actores políticos y sobre las preferencias de las personas.

## Tipo de régimen y democracia

Las características del modelo instaurado por la Revolución Ciudadana, reseñadas en las secciones anteriores, y la revisión conceptual realizada en el capítulo previo constituyen el punto de partida para emprender un acercamiento al tema de la calidad de la democracia y el tipo de régimen en Ecuador. Inevitablemente, este esfuerzo tiene que ser exploratorio, no puede llegar a conclusiones definitivas. La calidad de la democracia es un tema muy poco estudiado en el país, de manera que no se dispone del conocimiento acumulado que se requiere para hacer un análisis cronológico y formular explicaciones certeras.

La medición de la calidad debe incluir todos los componentes de la democracia (vigencia de los derechos civiles y políticos; elecciones libres, limpias y efectivas; división y balance de poderes; control de los políticos). Para esto, es oportuno retomar las propuestas de Diamond y Morlino (2004) y Morlino (2013), en las que se consideran ocho dimensiones, desagregadas en varias subdimensiones, asentadas, a su vez, en variables e indicadores que permiten la valoración. Este ejercicio combina la medición cuantitativa con la cualitativa, para tener una visión integral de la democracia. Aunque el objetivo final de este enfoque no es construir un índice, ofrece uno que sintetiza el estado de la democracia y facilita la comparación entre países o de un país a lo largo del tiempo. Esta visión integral se expresa sintéticamente en una escala de 0 a 5, en la que 0 es la ausencia de democracia y 5 representa la calidad

---

<sup>36</sup> La perspectiva de análisis del *path dependence* sostiene que ese camino dependiente se configura cuando, a partir de un conjunto de hechos, se produce no solamente una ruptura con la situación anterior, sino que se abre una ruta por la que caminan todos los actores significativos, ya que es beneficiosa para sus intereses (Mahoney 2001). Como se verá más adelante, este elemento debe ser considerado en el análisis de las condiciones de la democracia.

más alta. En sentido descendente, los regímenes situados entre 5 y 3,51 pueden considerarse democracias de alta calidad, los que se ubican entre 3,50 y 3,10 serían democracias de calidad media, y los que obtienen un puntaje de 3 o menos serían de calidad baja.

Como punto de partida para el caso ecuatoriano, cabe tomar como referencias los trabajos de Morlino (2013), Pachano y García (2015) y Montúfar (2016). Los dos primeros se adscriben a la propuesta de medición desarrollada por Morlino, mientras el tercero se aboca a identificar el tipo de régimen como parte de una visión general del proceso político ecuatoriano.<sup>37</sup> La medición de Morlino (2013, 62) le asigna a Ecuador un puntaje general de 2,80, de manera que lo ubica entre los países con regímenes de baja calidad. En el estudio de Pachano y García (2015, 128), el puntaje es de 3,16, con lo que se encontraría entre los regímenes de calidad media. La diferencia entre ambas mediciones se explica porque Morlino toma un año específico, mientras la cifra obtenida por los otros autores es el promedio de un período de alrededor de 15 años, en el que, obviamente, la democracia estuvo sujeta a altibajos.

Al aplicar los mismos criterios de medición para el último año de gestión de Rafael Correa (julio de 2016 a junio de 2017), se obtiene un puntaje de 2,52, que sitúa al Ecuador entre las democracias de baja calidad (como se ve en la tabla 3.1). Si se compara con la medición de Pachano y García, se advierten descensos de diversas magnitudes en todas las dimensiones, con la salvedad de la categoría *equidad*, que se incrementa (de 2,93 a 3,15). La mayor reducción se encuentra en *participación política*, que pasa de 3,44 a 2,21, lo que equivale a una pérdida del 35,9 %. Se encuentran cifras cercanas en *rendición de cuentas institucional* (-34,2 %) y en *rendición de cuentas electoral* (-31,4 %). La menor disminución se ve en *capacidad de respuesta* (-7,7 %), seguida de *Estado de derecho* (-9,7 %), pero hay que destacar que esta última tenía el puntaje más bajo en aquella medición, de manera que cualquier descenso solamente agravaba una situación que ya era bastante crítica.

---

<sup>37</sup> Según el propio autor, el texto de Montúfar surgió como un cuestionamiento a algunos planteamientos de Pachano y García, ya que estos autores “realizaban un análisis concesivo y condescendiente del régimen político ecuatoriano, al calificarlo de una democracia disminuida y de un régimen híbrido” (Montúfar 2016, 11).

Tabla 3.1. Ecuador 2017. Calidad de la democracia según dimensiones

Dimensiones	Puntaje
Estado de derecho	2,23
Rendición de cuentas institucional	2,12
Rendición de cuentas electoral	2,68
Participación política	2,21
Competencia política	2,53
Libertad	2,38
Capacidad de respuesta	2,86
Equidad	3,15
<b>Total</b>	<b>2,52</b>

Al confrontarla con la evaluación de Morlino, se observan incrementos en *Estado de derecho* (28,2 %), *equidad* (26,0 %), *rendición de cuentas electoral* (12,7 %) y *rendición de cuentas institucional* (8,4 %), mientras en las otras cuatro dimensiones se producen descensos. La mayor disminución se encuentra en *participación política* (-41,0 %), seguida por *libertad* (-26,1 %) y *competencia política* (-26,0 %). La menor reducción se refleja en *capacidad de respuesta* (-18,1 %).

Ninguna dimensión se sitúa en el grupo de calidad alta y solamente una (*equidad*, con 3,15 puntos) está en el de calidad media. Las debilidades más evidentes, con puntajes por debajo del punto medio de la escala, se centran en las dimensiones que hacen posible el control a los mandatarios (*rendición de cuentas institucional*, con 2,12) y en las que reflejan la vigencia de las libertades y los derechos (*Estado de derecho*, con 2,23; *libertad*, con 2,38). También se cuenta entre ellas una que mide el involucramiento de la ciudadanía en los procesos políticos (*participación política*, con 2,21). En un nivel intermedio aparece otra de las dimensiones que reflejan la expresión de la voluntad ciudadana (*competencia política*, con 2,50) y una que alude al control ciudadano hacia los políticos (*rendición de cuentas electoral*, con 2,68). Las fortalezas —o, con mayor precisión, las menores debilidades— se visualizan en *equidad* (3,15) y *capacidad de respuesta* (2,86), que engloban los derechos sociales y económicos, y están fuertemente influidas por la acción gubernamental.

Tabla 3.2. Ecuador 2017. Calidad de la democracia según dimensiones y subdimensiones

Dimensiones	Subdimensiones	Puntaje
Estado de derecho	Seguridad individual y orden civil	2,92
	Independencia judicial y modernización de la justicia	1,85
	Capacidad administrativa e institucional	2,81
	Lucha contra la corrupción	1,04
	Fuerzas Armadas y control civil	2,53
	<b>Subtotal</b>	<b>2,23</b>
Rendición de cuentas institucional	Relaciones Ejecutivo-legislativo	2,90
	Altas cortes de justicia	1,65
	Información plural e independiente	1,51
	Organismos de control	1,86
	Descentralización	2,70
	<b>Subtotal</b>	<b>2,12</b>
Rendición de cuentas electoral	Elecciones	2,75
	Libertad de organización partidista	2,80
	Presencia y estabilidad de alternativas partidarias	2,50
	<b>Subtotal</b>	<b>2,68</b>
Participación política	Oportunidades para la participación	2,45
	Consultas y referendos	1,89
	Partidos y asociaciones	2,64
	Participación no convencional	2,05
	Políticas de democracia deliberativa	2,00
	<b>Subtotal</b>	<b>2,21</b>
Competencia política	Entre actores sociales y políticos	2,86
	En el interior de actores	2,32
	Alternancia	2,41
	<b>Subtotal</b>	<b>2,53</b>
Libertad	Dignidad personal	2,84
	Derechos civiles	2,20
	Derechos políticos	2,10
	<b>Subtotal</b>	<b>2,38</b>
Capacidad de respuesta	Legitimidad percibida	4,02
	Limitaciones a la democracia	1,70
	<b>Subtotal</b>	<b>2,86</b>
Equidad	Distribución de recursos	3,90
	Discriminación	2,72
	Derechos económicos, sociales y culturales	2,83
	<b>Subtotal</b>	<b>3,15</b>

Al desagregar el análisis en subdimensiones, se encuentran rasgos que permiten reconocer de mejor manera las fortalezas y las debilidades (tabla 3.2). En cuanto a las primeras, destaca la importancia de la *legitimidad percibida*, con un puntaje de 4,02, que es la determinante para ubicar la respectiva dimensión (*capacidad de respuesta*) muy cerca del grupo de calidad media, ya que la otra, *limitaciones a la democracia*, tiene una valoración muy baja (1,73). La siguiente subdimensión, *distribución de recursos* (con 3,90 puntos), se encuentra dentro de la dimensión *equidad*, que, como se vio, alcanza mayor puntaje. Ello se debe a que sus otras subdimensiones también llegan a niveles relativamente cercanos al límite que separa las democracias de baja y media calidad (*derechos económicos, sociales y culturales*, con 2,83, y *discriminación*, con 2,72). En conjunto, estas expresan los altos niveles de aceptación del Gobierno, por un lado, y el impacto del gasto público, por otro.

Las dimensiones *legitimidad percibida* y *distribución de recursos* son las únicas que se sitúan en el grupo de alta calidad, mientras las otras 27 tienen puntajes inferiores a 3,51; por tanto, se encuentran en el nivel de baja calidad y ninguna llega al de calidad media. Es significativo que en 16 subdimensiones no se supera el punto medio de la escala (2,50) y estas son las que reflejan algunas condiciones propias del Estado de derecho, como *cortes de justicia* (1,03), *modernización e independencia del sistema judicial* (1,24), *derechos políticos* (1,47), *información plural e independiente* (1,51) y *derechos civiles* (1,63). También se encuentran por debajo del punto medio las subdimensiones que aluden a la transparencia en la gestión pública (*lucha contra la corrupción*, con 1,04 puntos, y *organismos de control*, con 1,23).

Las fortalezas reflejan las políticas redistributivas aplicadas por el Gobierno y los altos niveles de apoyo obtenidos por el presidente a lo largo de su gestión. Como se ha señalado reiteradamente, ambos hechos dependieron, en gran medida, de la bonanza económica derivada de los precios del petróleo en el mercado internacional. Por tanto, la valoración positiva se debería, principalmente, a factores ajenos a la institucionalidad política o a componentes del régimen político. Por su parte, las debilidades podrían relacionarse con los contenidos de las disposiciones constitucionales y de la legislación desarrollada bajo su amparo, así como la intervención gubernamental en los órganos de justicia y en el organismo electoral, el

control a los medios de comunicación, las limitaciones a la expresión, la asociación y la participación ciudadana, y los casos de corrupción. En consecuencia, serían producto de la combinación de factores propios del régimen político con el ejercicio gubernamental.

La situación actual de la calidad de la democracia en Ecuador se explica fundamentalmente por las características del período 2007-2017. Ciertamente, no se puede dejar de lado la incidencia de factores que provenían de la etapa anterior (especialmente del decenio comprendido entre 1996 y 2006), que actúan como lastres que impiden los avances democráticos, pero el descenso en algunas dimensiones, con respecto a las mediciones anteriores, lleva a suponer que las principales causas se encontrarían en los cambios introducidos en ese proceso. La permanencia de un partido político en los órganos de conducción política –con la misma persona en la presidencia– por un período de 10 años, en los que se introdujeron cambios sustanciales, indefectiblemente marcó un rumbo y estableció un punto de corte, con un antes y un después. Así como hubo un leve avance en las condiciones sociales y económicas, que en parte puede atribuirse a las políticas redistributivas aplicadas, también el deterioro de la calidad de la democracia se desprende de lo hecho en esa época.

Cabe considerar tres factores que pudieron tener una incidencia significativa a ese respecto. En primer lugar, las reformas constitucionales y legales fueron determinantes, pues cambiaron radicalmente la concepción de los derechos y las libertades. La puesta en práctica de la concepción del Estado protector y la ausencia de la visión de los derechos como una condición inmanente de la persona se sumaron al hiperpresidencialismo en el ejercicio político, hasta constituir la base del deterioro observado en las dimensiones relacionadas con el Estado de derecho y las libertades. En segundo lugar, las condiciones que se diseñaron para el ejercicio de la política tuvieron fuerte influencia en el descenso en varias dimensiones porque, al asignar una función pasiva y controlada a la ciudadanía, se cerraron los espacios para la participación y para el control a los políticos. En tercer lugar, la implantación de una concepción excluyente en la competencia política tuvo fuerte impacto, al estar basada en la interpretación de la contienda electoral como un juego de suma cero que establece ganadores y perdedores absolutos, en el que se buscaba excluir a la oposición.

La profundidad y el alcance de los cambios descritos en las secciones anteriores y los resultados de los estudios previos sobre la calidad de la democracia obligan a desplazar el análisis hacia el tipo de régimen. Los mismos estudios citados incursionan en ese campo y arrojan dos conclusiones bastante diferentes. Por un lado, Morlino (2013, 63) y Pachano y García (2015, 145) sostienen que el régimen ecuatoriano podría incluirse entre los híbridos o, como lo expresa Morlino (2013, 63), se encuentra en “una zona gris, que se denomina ‘híbrida’”. Por otro lado, Montúfar (2016, 86) se adscribe a la calificación de autoritarismo electoral desarrollada por Schedler (2006), e incluso identifica un momento de “dictadura soberana y revolucionaria” (Montúfar 2016, 79), que corresponde al período de vigencia de la Asamblea Constituyente, dotada de plenos poderes y, por consiguiente, situada por encima del ordenamiento jurídico vigente. La discrepancia entre estas interpretaciones y la relativa indefinición que se encierra en el concepto de regímenes híbridos exigen profundizar en este campo, para lo que es conveniente retomar las reflexiones sobre los tipos de régimen o las democracias disminuidas.

Previamente, resulta útil señalar que algunos autores destacan que las debilidades más evidentes de la democracia ecuatoriana se encuentran en sus componentes liberales (Conaghan 2011; De la Torre 2013; León 2012; Basabe 2017). Pero, el problema se muestra más complejo cuando se observa que los retrocesos y, en general, las bajas puntuaciones se encuentran también en los componentes que podrían denominarse republicanos, esto es, los que se refieren a la separación y balance de poderes y al control de los mandatarios. Paralelamente, se observan bajas puntuaciones y descensos en los componentes que provienen de la concepción de la democracia clásica, es decir, los relacionados con la participación de la ciudadanía. En sentido contrario, los avances se encuentran en los componentes que expresan la acción gubernamental y, por consiguiente, dependen de factores exógenos al régimen y muestran mayor fluctuación que los otros.

Adicionalmente, conviene retomar la mirada desde las diversas formas de la condición ciudadana que, siguiendo a Marshall, proponen Pachano y García (2015, 143), quienes señalan que se había priorizado “la ciudadanía política y la ciudadanía social en detrimento de la ciudadanía civil”. En otros términos, se mantuvo la prioridad otorgada a la

ciudadanía social, pero se produjeron serios retrocesos en la ciudadanía civil y se debilitó la ciudadanía política. Esta tendencia lleva a sostener que los cambios introducidos a lo largo de los 10 años de vigencia de la Revolución Ciudadana estuvieron guiados por una visión que sacrifica las libertades propias de la ciudadanía civil y política, en beneficio de los derechos que se enmarcan en la ciudadanía social. En gran medida, esta orientación obedeció a una concepción que subordina la democracia a un régimen económico que, supuestamente, debe satisfacer las necesidades de la población, aun a costa de la vigencia de las libertades. La expresión más clara de esta idea es el lugar asignado constitucionalmente a los derechos ciudadanos, que están condicionados por la aplicación de políticas estatales.

Con estos elementos es posible entrar en el campo de la determinación del tipo de régimen que se estableció durante la Revolución Ciudadana. Como es obvio, dentro de un proceso de las características que tuvo este —el de mayor duración no solamente del período democrático, sino de la historia del país—, el régimen político varió a lo largo del tiempo. Se podría hacer un seguimiento de diversas etapas —en el que cabría la ya mencionada observación de Montúfar (2016, 79) sobre la configuración de un momento autoritario—, pero es conveniente restringir el análisis al período escogido para la evaluación de la calidad de la democracia, esto es, el último año de gestión de Rafael Correa.<sup>38</sup>

En ese momento se advertía un retroceso en la vigencia de los derechos civiles, especialmente por las restricciones impuestas a la libertad de expresión, ligadas a la Ley Orgánica de Comunicación y su aplicación por parte de la Superintendencia de Comunicación.<sup>39</sup> Este retraso en derechos tuvo su muestra más acabada en el control gubernamental de los órganos

---

<sup>38</sup> La selección de este año se basa en el mismo criterio aplicado en el capítulo anterior para el conjunto de países sudamericanos: considerar la situación del momento como el resultado de la acción del Gobierno, especialmente por tratarse de un período extenso.

<sup>39</sup> La Ley Orgánica de Comunicación, que entró en vigencia en junio de 2013, contenía disposiciones restrictivas para la libertad de expresión, que fueron interpretadas como derechos del Estado y de las autoridades gubernamentales (a la rectificación [art. 23] y a la réplica [art. 24]). En el mismo sentido, apuntaba a la introducción de nuevos tipos de infracciones, como el linchamiento mediático (art. 26) o la cobertura de asuntos judiciales (art. 25). Estas disposiciones se amparaban en la definición de la comunicación como un servicio público y no como un derecho, y en la adjetivación de la comunicación como veraz, verificada, oportuna, contextualizada, establecida en la Constitución (art. 18). La ley fue utilizada por la Superintendencia de Comunicación para aplicar

del sistema judicial, que fueron intervenidos por el Gobierno.<sup>40</sup> En este plano, el régimen se movía desde una *democracia electoral* hacia un *autoritarismo competitivo*.

En cuanto a la vigencia de los derechos políticos, se establecieron restricciones para conformar y legalizar organizaciones políticas, fueron negadas iniciativas de consulta popular, mientras se aprobó las que favorecían al proyecto político de la Revolución Ciudadana y se utilizó los medios de comunicación controlados por el Estado para desarrollar la “campana permanente”.<sup>41</sup> Sobre este conjunto de elementos, se puede sostener que se había conformado una *democracia excluyente*.

En cuanto a las condiciones en que se desarrollaron las elecciones, desde el inicio del período se sembraron dudas sobre la limpieza y la libertad de los procesos. La conformación del Consejo Nacional Electoral con militantes de AP y con personas allegadas al Gobierno originaron estas sospechas que, en varios casos, se expresaron como certezas. A lo largo de todo el período se utilizaron recursos estatales en las campañas y se establecieron restricciones para las organizaciones opositoras. El régimen correspondiente sería una *democracia manipulada*.

En el nivel de la división, balance y control entre los poderes, el control presidencial del conjunto de las funciones estatales fue una constante. La ya mencionada intervención en el poder judicial fue explícita desde la consulta popular de 2011. La Fiscalía estuvo dirigida

---

sanciones a periodistas y medios de comunicación, que, desde 2008 hasta 2019, sumaron 2707 agresiones contra la libertad de expresión, 510 sanciones a medios y 55 agresiones a la libertad de asociación (Fundamedios 2018). Mediante una reforma realizada en febrero de 2019, se eliminaron los artículos más regresivos de esta ley.

<sup>40</sup> La intervención en las instituciones del sistema judicial tuvo su expresión más clara en la convocatoria a consulta popular de 2011, con la cual el presidente fue facultado a intervenir en el Consejo de la Judicatura (lo que el propio mandatario aceptó que era una “metida de mano en la justicia”). Una vez nombradas tres personas vinculadas al Gobierno, ese organismo se encargó de seleccionar jueces y fiscales.

<sup>41</sup> Las irregularidades en los procesos electorales y las restricciones a las organizaciones políticas se manifestaron en la manipulación de la documentación correspondiente a la inscripción de partidos y movimientos, que incluyó la existencia de una red de venta de firmas que funcionaba dentro del Consejo Nacional Electoral. Un hecho emblemático fue la negativa –basada en documentos fraudulentos– de la consulta propuesta por un grupo ambientalista para la conservación del parque nacional Yasuní. Como contraparte, se autorizó la consulta propuesta por un grupo de AP para aprobar la reelección indefinida, a pesar de que no se pudo certificar el origen de las firmas de apoyo.

permanentemente por exfuncionarios gubernamentales; la Asamblea Legislativa fue controlada desde el Ejecutivo, ya fuera por la mayoría obtenida por AP o por la neutralización de ese órgano con diversos procedimientos; y el CPCCS, encargado de la selección de diversas autoridades —entre ellas las de control—, estuvo conformado por militantes de la Revolución Ciudadana. Todo ello configuró un caso claro de *democracia delegativa*.

En cuanto al control de los políticos, en la década en cuestión, y a pesar de la prédica sobre la participación, nunca se crearon las condiciones para el ejercicio de esos derechos. El papel pasivo de la ciudadanía se manifestó en el control, vertical, de arriba hacia abajo, de las organizaciones sociales y de las débiles manifestaciones reivindicativas. La Revolución Ciudadana se asentó sobre una ciudadanía inactiva. El auge económico (que hacía posible el gasto público), el liderazgo presidencial y el discurso mesiánico fueron los ingredientes que alimentaron esa quietud. El resultado fue una *democracia tutelada*, que en momentos se desplazó hacia formas de *autoritarismo competitivo tutelar*.

En resumen, al finalizar el período de los 10 años de gobierno de Rafael Correa, el régimen se mantenía en el campo de las democracias, pero sin duda se situaba en el límite con los autoritarismos. De manera especial, en el ámbito de los derechos civiles y en el del control de los políticos se produjeron retrocesos que afectaron duramente el Estado de derecho y la acción autónoma de la ciudadanía. Siguiendo lo planteado en el capítulo anterior, sobre la necesidad de ubicar el régimen en un solo tipo, se podría hablar de una *democracia tutelada*, ya que esta expresa no solamente el papel pasivo de la ciudadanía, sino también la ausencia de formas autónomas de expresión, y tiene como condición básica la restricción de derechos civiles y políticos, así como la manipulación de los procesos electorales.

## Democracia y giro a la izquierda en Ecuador

El giro a la izquierda en Ecuador fue concebido como un hito fundacional, en el sentido de que se pretendía hacer un cambio radical tanto en lo económico como en lo político. Desde la primera campaña electoral

de Rafael Correa, se propuso sustituir el modelo rentista y el recetario neoliberal, así como superar la democracia representativa, para dar paso a una democracia participativa (León 2012; Echeverría 2012; Ramírez 2013). Sin embargo, los resultados en ambos campos estuvieron muy lejos de aquellas metas. En el primero, el modelo primario-exportador no solo se mantuvo, sino que se profundizó, al encadenar la política económica al auge de los precios del petróleo en el mercado mundial, sin que se sentaran las bases para el modelo postneoliberal que se había anunciado (CEPAL 2017; Carrión 2016; Sánchez 2019; Sánchez y Polga 2018; Torrico y Diego 2019).

A pesar de algunos indicadores positivos en índices como la reducción de la pobreza, la Revolución Ciudadana fracasó en conseguir los objetivos económicos que perseguía. La inusual disponibilidad de recursos provenientes de la exportación petrolera y la política asentada en el gasto público llevaron, más bien, a la profundización del extractivismo, como un claro efecto de lo que se ha denominado “el consenso de los *commodities*” (Svampa 2013). El cambio más visible fue la mayor intervención del Estado, tanto por la inversión directa como por la regulación al sector privado. Pero, esto no llevó a la instauración de un nuevo modelo, no solo porque no fue suficiente para un cambio de esa naturaleza, sino, sobre todo, por la fuerte dependencia de un elemento coyuntural y ajeno al control gubernamental: los precios del petróleo en el mercado mundial. Como consecuencia de que no se sentaran las bases para un nuevo modelo, la orientación de las políticas podía ser fácilmente desmontada por un cambio de gobierno o por la caída de los precios a nivel internacional. Cuando ambos hechos ocurrieron, se hizo evidente que, a pesar de la larga gestión gubernamental, no se había construido un modelo alternativo que perdurara.

En lo político se avanzó algo más, con la introducción de cambios de fondo tanto en la institucionalidad como en las prácticas políticas, pero esto no significa que se alcanzara el objetivo de cambiar el régimen y establecer una democracia participativa. El resultado distó mucho de ese postulado, ya que se erosionaron varios elementos constitutivos del régimen democrático, sin que, como contrapartida, se fortalecieran otros. Las características de las acciones desplegadas y de los resultados obtenidos se expresaron en dos niveles. En primer lugar, se realizaron cambios significativos en el ámbito normativo e

institucional, orientados a modificar varios elementos constitutivos del régimen político y las prácticas políticas. La promulgación de un nuevo cuerpo normativo –por medio de la Constitución y de un amplio conjunto de leyes– estuvo guiada por aquel objetivo. En segundo lugar, en el ámbito de las prácticas y los procedimientos, se redujo al mínimo la negociación con otras fuerzas políticas, mientras se dejó como actor predominante y prácticamente único al presidente de la República. Tanto el trámite legislativo –dependiente de manera casi exclusiva de la iniciativa presidencial– como el diseño y aplicación de las políticas públicas se hicieron sin buscar diálogos. El apoyo electoral –con mayorías absolutas en las contiendas presidenciales y legislativas hasta 2013– y el papel central del liderazgo presidencial fueron factores decisivos para materializar esa orientación. Esto configuró un estilo de gobierno y de toma de decisiones del que se excluyó a los sectores de derecha, o, en general, a los que se oponían al proceso, y a las organizaciones sociales y políticas que no formaban parte de la coalición gubernamental. De esta manera, se limitaron las posibilidades de establecer un modelo político que tuviera continuidad o, en otros términos, no se cerró la probabilidad de configurar el *camino dependiente* que asegurara su permanencia. Al excluir a un amplio conjunto de actores, quedó descartada la opción de establecer un acuerdo duradero, o, por lo menos, contar con la conformidad de todos.

Entre los principales efectos de las acciones desarrolladas, destacan la supeditación de los derechos y libertades básicas a la acción estatal (básicamente por la concepción que guía la Constitución y las leyes), la restricción del espacio necesario para el intercambio y la competencia política (por la instauración de una gestión excluyente y vertical) y el debilitamiento del sistema de controles y balances entre los poderes estatales (tanto por las disposiciones constitucionales que fortalecieron al Ejecutivo y debilitaron al legislativo, como por el ejercicio gubernamental). En otras palabras, se afectaron los componentes de la democracia que acogen los derechos civiles y los derechos políticos. También se retrocedió en los componentes políticos de la democracia, esto es, el que alude a las elecciones y las condiciones en que se realizan; el que se refiere a la división, control y balance de los poderes; y el control a los políticos por parte de la ciudadanía.

Un efecto adicional de este conjunto de acciones fue que la condición pasiva de la ciudadanía se agudizó, por el cierre de los espacios de deliberación. La calificación de hiperpresidencialismo hecha por algunos autores refleja en gran medida esa realidad, aunque no en su totalidad, ya que está asentada en los poderes del presidente y en la relación con las otras funciones del Estado, mas no en la afectación a las libertades y los derechos, por un lado, ni en el cierre de los espacios de participación y de control a los políticos, por otro lado, como ocurrió en este caso.

La explicación del escaso avance hacia los objetivos económicos propuestos dentro del movimiento de la Revolución Ciudadana puede encontrarse en la priorización del beneficio inmediato por encima de los costos que demandaba la instauración de un modelo alternativo. Eran costos políticos, fundamentalmente, ya que se debían establecer alianzas con sectores como los empresarios, lo que habría dejado sin base al discurso radical. La coyuntura favorable creada por los altos precios del petróleo en el mercado internacional desplazó a un segundo plano las políticas que debían diseñarse y aplicarse para ese fin. Solamente en los últimos años se introdujo en el discurso oficial el tema del cambio de la *matriz productiva*, pero incluso esto se redujo a una cuestión puntual, como lo fue la dotación de energía hidroeléctrica, mientras se mantenían políticas fiscales y de control poco favorables para la inversión privada. Por su parte, la debilidad en lo político se explica por la combinación entre el modelo vertical de gobierno y la exclusión explícita de un amplio conjunto de sectores sociales y políticos. Era prácticamente imposible ir más allá de los cambios normativos si se relegaba a la ciudadanía a una condición pasiva, se marginaba a los actores económicos y se excluía a los actores políticos.

Como se mencionó, en términos de valores, la Revolución Ciudadana adoptó una posición conservadora. Los intentos hechos por diversos sectores, tanto de AP como de otras organizaciones, para introducir avances en temas como el aborto terapéutico o el matrimonio de personas del mismo sexo fueron bloqueados por el presidente de la República desde el período inicial de la Asamblea Constituyente. Por ello, solamente se lograron cambios que resultan insustanciales por su alcance limitado. Así, a pesar de que la Constitución “reconoce la familia en sus diversos tipos”, también establece que el “matrimonio es la unión entre hombre y mujer” (art. 67) y que la “adopción

corresponderá solo a parejas de distinto sexo” (art. 68). De la misma manera, los derechos reproductivos se limitan a aquellos relacionados con riesgos del trabajo (art. 332), que ya tenían larga presencia en la historia constitucional ecuatoriana.

Las tendencias, orientaciones y acciones señaladas dan cuenta de una doble ruptura que caracterizó al proceso ecuatoriano. La primera se dio entre los objetivos explícitos y las realizaciones concretas. La segunda, que está en el trasfondo de esta, se produjo entre la disponibilidad de los recursos para impulsar los cambios y las características que estos debían tener para perdurar en el tiempo. Los recursos (económicos y políticos) estuvieron presentes por lo menos durante los primeros ocho años de los gobiernos de Rafael Correa, pero, por las razones señaladas a lo largo de este capítulo, no se mantuvieron más allá de su mandato.

## Conclusiones.

# Un desafío para la política comparada

El acercamiento comparativo general presentado en los dos primeros capítulos y el análisis del caso ecuatoriano, materia del tercero, constituyen un ejercicio exploratorio de la relación establecida en varios países latinoamericanos entre el giro a la izquierda y la calidad de la democracia. Era inevitable que el viraje impactara de alguna manera en las características del régimen democrático, sobre todo porque, en varios casos, estuvo precedido por propuestas explícitas de cambios en este último. La democracia, con diversos adjetivos (representativa, liberal, indirecta, entre otros), a más del modelo económico, ocupó un lugar central en el giro. En consecuencia, el análisis de esa relación exigía identificar las especificidades que presentaba el giro en cada caso, pero también las condiciones en las que debía materializarse. Más allá de organizar la indagación en términos de la incidencia de una variable independiente (el giro) sobre una variable dependiente (la calidad de la democracia), la investigación en la que se basa este libro se enfocó en la interacción entre ambas. La premisa central apuntaba hacia los condicionamientos mutuos, lo que obligaba a profundizar en ambos campos. La diversidad de los resultados finales solamente podía ser consecuencia de esa relación y no, como sugieren algunos estudios, de la orientación del giro.

Esta interacción plantea algunos desafíos para la investigación comparada, tanto en el plano conceptual como en el de la perspectiva de análisis necesaria para abordar sus diversas manifestaciones. En lo conceptual, el análisis debió nutrirse básicamente de tres corrientes teóricas. En primer

lugar, de las propuestas que explican el cambio en los sistemas políticos, que tiene larga trayectoria en la ciencia política. En segundo lugar, fue necesario entrar en el debate sobre los orígenes y las características del giro, que es un proceso en desarrollo en el que participan numerosos autores y del que han surgido interpretaciones contrapuestas. En tercer lugar, se abordaron los debates sobre la calidad de la democracia, por un lado, y la conformación de sistemas híbridos, por otro; estos también se encuentran en desarrollo y, a pesar de que se fueron configurando de manera paralela, varios aportes recientes han dado el paso imprescindible de integrarlos en un solo cuerpo. En todas estas áreas, el libro constituye un diálogo y un debate con la teoría y con los conceptos a partir de la realidad latinoamericana.

En cuanto a la perspectiva de análisis, el estudio de los casos latinoamericanos exigió un ejercicio de comparación en varios niveles. Para evitar el tratamiento aislado de los procesos vividos por cada país —que inevitablemente conduce a destacar las particularidades— fue necesario definir cuidadosamente las dimensiones que harían viable la comparación y permitirían visualizar las similitudes y las diferencias. De esta manera, fue posible comprender los procesos previos al giro, las diversas expresiones de este y los ámbitos en que se produjeron los cambios, así como contar con explicaciones generales de los resultados, en el conjunto y en cada uno de los países. Un punto fundamental fue la necesidad de tratar el contexto en que ocurrieron los procesos. Aunque es redundante afirmar que las diferencias en cada país y los respectivos resultados dependieron de sus condiciones específicas, cabe reiterarlo para evitar las generalizaciones que exponen el giro como un proceso homogéneo y, sobre todo, para comprender las diversas vías que tomó.

Una constatación, en la que coincide la mayoría de autores, es que, si bien el giro a la izquierda fue una ola que tuvo presencia continental, no fue un fenómeno uniforme. Las políticas aplicadas, la relación con las instituciones, las maneras de encarar la competencia política y el papel asignado a la sociedad dentro del proceso fueron diferentes. Siendo así, era inevitable que cada experiencia tuviera resultados diversos en términos de la calidad de la democracia. Estos variaron considerablemente entre los países y también dentro de un mismo país (como se vio con la comparación de tres evaluaciones de la calidad de la democracia en

Ecuador). Tanto las características institucionales como las conductas de las élites políticas y de la población fueron factores determinantes para que se configurara una amplia gama de situaciones. Las variaciones en los resultados alejan la posibilidad de tratar la configuración de regímenes de izquierda como un fenómeno homogéneo e impiden establecer alguna regularidad en la relación entre este y la democracia (o, más específicamente, la calidad de la democracia).

La diversidad de regímenes que se conformaron a partir del giro indica que, a pesar de que este tuvo características básicas similares en todos los países en que ocurrió (lo que justifica tratarlo como un mismo fenómeno), hubo factores internos que produjeron las distinciones en los resultados. Por lo tanto, el desafío central para la investigación fue caracterizar esos factores, evaluar la importancia de cada uno y poner atención a las diferencias existentes en múltiples campos y niveles. En esta línea, fue necesario indagar en el peso de algunos aspectos institucionales (como las características de los sistemas de partidos, los poderes presidenciales y los sistemas electorales), así como en la presencia o ausencia de algunas prácticas y orientaciones (como la movilización social y la capacidad del sistema político para procesar el conflicto social) y en la incidencia de conductas y orientaciones colectivas (como el populismo, el clientelismo y el caudillismo). El ejercicio comparado consistió en determinar tanto las diferencias como las similitudes y enmarcarlas en los procesos recientes de cada país.

Al enfocar la relación entre el giro político y la calidad de la democracia, se hace evidente que esta última depende en gran medida de las características de la propia democracia en el período previo. La aparente tautología de esta afirmación se despeja cuando se comprende que los fenómenos sociales y políticos tienen un carácter acumulativo, esto es, que son el resultado de instituciones y prácticas que se modelan a lo largo del tiempo. La manera en que lo hagan se manifestará en la fortaleza o debilidad de los cimientos y, en consecuencia, en las características del producto final. Una historia reciente de vigencia de procedimientos democráticos, con actores leales a esos principios y con instituciones adecuadas para garantizarlos, será un buen predictor de democracias de calidad. Por el contrario, autoridades y dirigentes políticos que violan constantemente los procedimientos democráticos e instituciones débiles

serán el terreno adecuado para que florezcan democracias de baja calidad o, en los casos extremos, autoritarismos de diversos tipos. Las múltiples combinaciones posibles de estos factores –procedimientos, actores, instituciones– se manifiestan en la amplia gama de situaciones que se ha visto a lo largo de este libro.

Esta observación es especialmente importante en situaciones de cambio político, como la analizada, ya que este giro, más que un desplazamiento de las preferencias de los electores, expresó el avance de posiciones políticas que, en la mayoría de los casos, proponían transformaciones sustantivas en el régimen democrático. Si bien las propuestas de las diversas izquierdas privilegiaban los objetivos económicos y sociales, también incluían –ya fuera como instrumentos para alcanzar esos objetivos o como concepción de fondo– reformas políticas que apuntaban a las facetas constitutivas del régimen. La sustitución de la democracia representativa por una de carácter directo –en una visión absurdamente excluyente– constituía la propuesta de mayor alcance. Pero, aunque no se llegara a ese punto, con el cambio se incluían nuevas perspectivas en la concepción de los derechos y las libertades, se impulsaban reformas en las condiciones de participación y representación, y se buscaba reformular las relaciones entre los poderes del Estado. El grado de avance en cada uno de estos campos dependió de la fortaleza de los actores políticos que lideraban los procesos y de las condiciones previas.

Entre los factores preexistentes que originaron las diferencias en los casos abordados se pueden citar la tradición institucional de Chile y Uruguay (recuperada después de las respectivas dictaduras), la lógica de suma cero en el juego político en Bolivia y Ecuador, los acuerdos políticos excluyentes en Venezuela, y la compleja búsqueda de equilibrio entre el Gobierno y los estados en Brasil. A estos se añaden circunstancias de similar importancia en otros planos, como la presencia de partidos de izquierda que no solo tenían fuertes raíces en la sociedad, sino que eran actores clave en el juego político institucional, como ocurría en Brasil, Chile y Uruguay, y el carácter centrípeto de la competencia política en los dos últimos países. También fueron fundamentales el clivaje étnico-cultural en Bolivia y Ecuador, y el colapso de los sistemas de partidos en estos dos países y en Venezuela.

Obviamente, a todo ello cabe sumar los efectos de las políticas económicas o, en términos más generales, el rumbo que tomó cada país a partir del agotamiento del modelo de desarrollo interno. Este ha sido destacado como el principal factor por buena parte de la literatura, cuando se ha considerado que el giro fue un producto casi exclusivo de la reacción ante las políticas neoliberales. Pero, la visión comparada presenta una realidad más compleja, en la que se ve una variedad de situaciones que incluyen a varios países que aplicaron aquellas políticas y no hicieron el giro, y a los que no las aplicaron (o lo hicieron en mínimo grado) y formaron parte de ese proceso. Para encontrar una explicación fue necesario –además de evitar reducirlo todo a un solo elemento determinante– indagar en las orientaciones asignadas al giro en cada caso y en las condiciones en que este se insertaba.

En lo que se refiere a la democracia y su calidad, uno de los hallazgos que proporciona la visión comparativa es que todos los países sudamericanos, tanto los que formaron parte del giro a la izquierda como los que se mantuvieron al margen de ese proceso, sufrieron el deterioro de los regímenes democráticos. Por tanto, en una primera mirada de conjunto se podría descartar que el giro fue el factor determinante en ese sentido. Pero, al centrar el análisis en los componentes erosionados y observar las particularidades de cada grupo de países, se aprecian los efectos específicos del viraje. Aunque en todos –con excepción de Uruguay– se debilitó el Estado de derecho, esto fue más pronunciado en aquellos donde provino de las reformas constitucionales o, en general, de las medidas orientadas al cambio del régimen político (Bolivia, Ecuador y Venezuela). Ello obedeció, en parte, al propio carácter de esas reformas que, para conseguir objetivos redistributivos, expandieron los límites de la acción estatal, no solamente en el campo económico, sino en el de los derechos individuales. No se diferenció entre el Estado mínimo, que alude a las funciones (especialmente económicas y sociales) y había sido el objetivo del proyecto neoliberal, y el Estado limitado, referido a los poderes y la garantía de las libertades. La recuperación de la capacidad de intervención estatal en la economía y en ámbitos como la salud y la educación alentó a algunos gobiernos a fortalecer los poderes estatales, en desmedro de las libertades individuales (paradójicamente, a pesar de ello contaron con

el apoyo mayoritario en múltiples eventos electorales, lo que deberá ser materia de estudios futuros).

Otro punto importante que surge de la visión comparativa se encuentra en el componente de separación, equilibrio y control entre los poderes estatales. Se observó la conformación de dos grupos de países sudamericanos y, a la vez, se hicieron evidentes las diferencias entre las izquierdas. El primer grupo estuvo conformado por cuatro países (Brasil, Chile, Perú y Uruguay) que se mantuvieron dentro de los estándares democráticos, mientras el resto se integró en el grupo en que se hizo evidente la erosión. La presencia de tres países que hicieron el giro en el primer grupo y tres en el segundo da cuenta de las diferentes orientaciones de las fuerzas de izquierda, y podría llevar a sostener que el giro no influyó en la erosión democrática. Pero al identificar las causas del deterioro, se encuentra una particularidad que matiza esa afirmación. La erosión se derivó tanto de factores institucionales (en Bolivia, Ecuador y Venezuela) como de las acciones de los presidentes que buscaron controlar el resto de poderes (en Colombia y Argentina), o de una combinación de ambas (en los tres países que, como parte del giro a la izquierda, promulgaron nuevas constituciones). Por ende, el mayor desgaste se produjo en los países que hicieron el giro, ya que se debió a la acción de los mandatarios y a la nueva normatividad.

También llama la atención la debilidad de la participación ciudadana en la vida política de la mayoría de países del continente. La excepción fue Bolivia, que cuenta con una larga historia de movilización social y de efectiva incidencia sobre la orientación de la política, y que mantuvo esas características bajo los gobiernos de izquierda. En el resto de países se presentó un amplio espectro de situaciones que incluyen la movilización originada y controlada desde el Gobierno (en Venezuela), el enfrentamiento con los movimientos sociales y el cierre a las iniciativas autónomas (en Ecuador), la ausencia de participación (en Chile) y la formalización de esta en la estructura política (en Brasil). Entre los países que no hicieron el giro, llama la atención la presencia activa de la movilización social en el caso argentino, con características particulares, dado el control vertical desde instancias políticas. En la mayoría de los casos, el fuerte respaldo electoral que tuvieron varios mandatarios no fue la expresión de una sociedad activa, movilizadora y autónoma, ni respondió a un cambio en las preferencias ideológicas de la sociedad.

Un tema central en el abordaje del proceso de cambio político es su alcance. La pregunta básica en este sentido es si se trata de un cambio *del* sistema o *en* el sistema, esto es, si se produjo un reemplazo total del sistema o fueron cambios en uno o varios de sus componentes. La evidencia de los países sudamericanos apunta en la última dirección. Aunque las fuerzas políticas y los líderes de varias naciones que hicieron el giro a la izquierda llegaron con la propuesta de un cambio integral del sistema, especialmente en la economía y en las características de la democracia, los resultados finales demuestran que solamente se alteraron algunos componentes (se puede considerar que Venezuela constituyó una excepción, ya que allí se reformaron las condiciones básicas del sistema democrático y de la economía, aunque el resultado negativo en ambos aspectos pone en duda que ese haya sido el objetivo del giro).

Finalmente, el giro tuvo un impacto negativo en el componente electoral de la democracia en tres países que fueron parte del proceso (Bolivia, Ecuador y Venezuela). La utilización de recursos públicos para las campañas electorales, el control de amplias redes de medios de comunicación y las sanciones impuestas a los medios privados, así como la manipulación de las elecciones por parte de las entidades electorales, controladas por los gobernantes, fueron las prácticas que afectaron significativamente las condiciones del régimen democrático. Además, en los tres casos se expidieron normas electorales que favorecían a los mandatarios y a sus partidos.

## Referencias

- Aguilera del Prat, Cesáreo, y Rafael Martínez. 2000. *Sistemas de gobierno, partidos y territorio*. Madrid: Tecnos.
- Alcántara, Manuel. 1995. *Gobernabilidad, crisis y cambio*. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica.
- 2016. “Los ciclos políticos en América Latina”. *Sistema Digital*, 242-243: 5-22. <https://bit.ly/2YHZwVj>
- Almeida, Mónica, y Ana Karina López. 2017. *El séptimo Rafael*. Quito: Dinediciones.
- Altimir, Oscar. 1997. “Desigualdad, empleo y pobreza en América Latina: efectos del ajuste y del cambio en el estilo de desarrollo”. *Desarrollo Económico* 37 (145): 3-30.  
<https://www.jstor.org/stable/3467151?seq=1>
- Altman, David. 2010. “Plebiscitos, referendos e iniciativas populares en América Latina: ¿mecanismos de control político o políticamente controlados?”. *Perfiles Latinoamericanos*, 35: 9-34. <https://bit.ly/3cgY0gH>
- 2019. *Citizenship and Contemporary Direct Democracy*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Álvarez, Michael, José Antonio Cheibub, Fernando Limongi y Adam Przeworski. 1996. “Classifying Political Regimes”. *Studies in Comparative International Development* 31 (2): 3-36.  
<https://doi.org/10.1007/BF02719326>
- Andrade, Pablo. 2009. *Democracia y cambio político en el Ecuador: liberalismo, política de la cultura y reforma institucional*. Quito: UASB, Sede Ecuador / Corporación Editora Nacional.

- Arditi, Benjamin. 2008. "Arguments about the Left Turns in Latin America: A Post-Liberal Politics?". *Latin American Research Review* 43 (3): 59-81. <https://doi.org/10.1353/lar.0.0061>
- Arnold, Jason Ross, y David Samuels. 2011. "Evidence from Public Opinion". En *The Resurgence of the Latin American Left*, compilado por Steven Levitsky y Kenneth Roberts, 31-51. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Arnsón, Cynthia, Ariel Armony, Catalina Smulovitz, Gastón Chillier, Enrique Peruzzotti y Giselle Cohen, comps. 2009. *La "nueva izquierda" en América Latina: derechos humanos, participación política y sociedad civil*. Washington, DC: Woodrow Wilson Center.
- Ávila, Ramiro, y Gina Benavides. 2012. "El desarrollo normativo como garantía de derechos. Balance de la producción legislativa de la Asamblea Nacional". En *Balance de la revolución ciudadana*, compilado por Sebastián Mantilla y Santiago Mejía, 187-218. Quito: Planeta.
- Bahro, Rudolf. 1977. *La alternativa. Contribución a la crítica del socialismo realmente existente*. Madrid: Alianza.
- Barreda, Mikel. 2013. "La calidad de las democracias latinoamericanas: medición y claves explicativas". En *La calidad de la democracia: perspectivas desde América Latina*, compilado por Sebastián Mantilla y Gerardo Munck, 155-185. Quito: CELAEP.
- Basabe, Santiago. 2009. "Ecuador: reforma constitucional, nuevos actores políticos y viejas prácticas partidistas". *Revista de Ciencia Política* 29 (2): 381-406. [https://scielo.conicyt.cl/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0718-090X2009000200007](https://scielo.conicyt.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0718-090X2009000200007)
- 2011. *Jueces sin toga: políticas judiciales y toma de decisiones en el Tribunal Constitucional del Ecuador (1999-2007)*. Quito: FLACSO Ecuador.
- 2017. "El fin de la hegemonía de Rafael Correa y los espejismos del giro a la izquierda en Ecuador: un análisis desde la perspectiva del electorado". En *Chile y América Latina. Crisis de las izquierdas del siglo XXI*, editado por Claudio Arqueros y Álvaro Iriarte, 313-334. Santiago de Chile: IRP / UDD.
- Basabe, Santiago, Simón Pachano y Andrés Mejía. 2010. "La democracia inconclusa: derechos fundamentales, instituciones políticas y rendimientos gubernamentales en Ecuador (1979-2008)". *Revista de Ciencia Política* 30 (1): 65-85. <https://bit.ly/35HdMiw>

- Beasley-Murray, Jon, Maxwell Cameron y Eric Hershberg. 2009. "Latin America's Left Turns: an Introduction". *Third World Quarterly* 30 (2): 319-330. <https://doi.org/10.1080/01436590902770322>
- Behrman, Jere, Nancy Birdsall y Miguel Székely. 2001. "Pobreza, desigualdad y liberalización comercial y financiera en América Latina". *BID Working Paper*, 449. <https://bit.ly/2SMZ8kB>
- Berlin, Isaiah. 1993. *Cuatro ensayos sobre la libertad*. Madrid: Alianza.
- Blanco, Luisa, y Robin Grier. 2013. "Explaining the Rise of the Left in Latin America". *Latin American Research Review* 48 (1): 68-90. <https://doi.org/10.1353/lar.2013.0011>
- Blanes, José. 2001. *Mallkus y alcaldes*. La Paz: CEBEM.
- Bobbio, Norberto. 1987. *Estado, gobierno, sociedad. Contribución a una teoría general de la política*. Barcelona: Plaza & Janés.
- 1989. *Liberalismo y democracia*. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica.
- 1995. *Derecha e izquierda*. Madrid: Taurus.
- 2000. *La teoría de las formas de gobierno en la historia del pensamiento político*. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica.
- Bogaards, Matthijs. 2009. "How to classify hybrid regimes? Defective democracy and electoral authoritarianism". *Democratization* 16 (2): 399-423. <https://doi.org/10.1080/13510340902777800>
- 2018. "De-democratization in Hungary: Diffusely Defective Democracy". *Democratization* 25 (8): 1481-1499. <https://doi.org/10.1080/13510347.2018.1485015>
- Borsani, Hugo. 2008. "Gobiernos de izquierda, sistemas de partidos y los desafíos para la consolidación de la democracia en América del Sur". *Stockholm Review of Latin American Studies*, 3: 45-55. <https://bit.ly/2A6pes9>
- Cameron, Maxwell. 2018. "Making Sense of Competitive Authoritarianism: Lessons from the Andes". *Latin American Politics and Society* 60 (2): 1-22. <https://doi.org/10.1017/lap.2018.3>
- Cameron, Maxwell, y Eric Hershberg. 2010. *Latin America's Left Turns. Politics, Policies & Trajectories of Change*. Boulder: Lynne Rienner Publishers.

- Cameron, Maxwell, y Kenneth E. Sharpe. 2010. "Andean Left Turns: Constituent Power and Constitution Making". En *Latin America's Left Turns. Politics, Policies & Trajectories of Change*, compilado por Maxwell Cameron y Eric Hershberg, 61-78. Boulder: Lynne Rienner Publishers.
- Camou, Antonio, comp. 1998. *Los desafíos de la gobernabilidad*. Ciudad de México: FLACSO México.
- Cardoso, Fernando Henrique, y Enzo Faletto. 1971. *Dependencia y desarrollo en América Latina*. Ciudad de México: Siglo XXI.
- Carrión, Andrea. 2016. "Extractivismo minero y estrategia de desarrollo: entre el nacionalismo de los recursos y los conflictos socioterritoriales". En *La Revolución Ciudadana en escala de grises: avances, continuidades y dilemas*, compilado por Matthieu Le Quang, 181-204. Quito: IAEN.
- Castañeda, Jorge. 2006. "Latin America's Left Turn". *Foreign Affairs* 85 (3): 28-43. <https://doi.org/10.2307/20031965>
- CEPAL. 1996. *América Latina y El Caribe quince años después. De la década perdida a la transformación económica. 1980-1995*. Santiago de Chile: CEPAL / Fondo de Cultura Económica.
- 2017. *Panorama social de América Latina*. Santiago de Chile: CEPAL.
- Cheresky, Isidoro. 2007. "Los desafíos democráticos en América Latina en los albores del Siglo XXI". En *Elecciones presidenciales y giro político en América Latina*, compilado por Isidoro Cheresky, 19-49. Buenos Aires: Manantial.
- Claudín, Fernando. 1977. *La crisis del movimiento comunista. 1. De la Komintern al Kominform*. Barcelona: Ibérica de Ediciones y Publicaciones.
- Cleary, Matthew. 2006. "Explaining the Left's Resurgence". *Journal of Democracy* 17 (4): 35-49. <https://doi.org/10.1353/jod.2006.0058>
- Collier, David. 2011. "Understanding Process Tracing". *Political Science and Politics* 44 (4): 823-830. <https://bit.ly/2yG8KXI>
- Collier, David, y Steven Levitsky. 1998. "Democracia con adjetivos, innovación conceptual en la investigación comparativa". *La Política*, 4: 137-160.
- Collins, Jennifer. 2014. "New Left Experiences in Bolivia and Ecuador and the Challenge to Theories of Populism". *Journal of Latin American Studies* 46 (1): 59-86. <https://doi.org/10.1017/S0022216X13001569>

- Conaghan, Catherine. 1994. "Loose Parties, Floating Politicians and Institutional Stress: Presidentialism in Ecuador, 1979-1988". En *The Failure of Presidential Democracy*, compilado por Juan Linz y Arturo Valenzuela, 254-285. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- 1995. "Políticos versus partidos: discordia y desunión en el sistema de partidos ecuatoriano". En *La construcción de instituciones democráticas. Sistemas de partidos en América Latina*, compilado por Scott Mainwaring y Timothy Scully, 219-259. Santiago de Chile: CIEPLAN.
- 2011. "Ecuador: Rafael Correa and the Citizen's Revolution". En *The Resurgence of Latin American Left*, compilado por Steven Levitsky y Kenneth Roberts, 260-282. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Conaghan, Catherine, y Carlos de la Torre. 2008. "The Permanent Campaign of Rafael Correa: Making Ecuador's Plebiscitary Presidency". *Press/Politics* 13 (3): 267-284. <https://bit.ly/3xrs5Vo>
- Conaghan, Catherine, James Malloy y Luis Abugattas. 1990. "Business and the 'Boys': The Politics of Neoliberalism in the Central Andes". *Latin American Research Review* 25 (2): 3-30. <https://bit.ly/2SK2ULI>
- Constant, Benjamin. (1819) 1998. "De la libertad de los antiguos comparada con la libertad de los modernos". En *La democracia en sus textos*, compilado por Rafael del Águila y Fernando Vallespín, 138-141. Madrid: Alianza.
- Coppedge, Michael. 1996. "El concepto de gobernabilidad. Modelos positivos y negativos". En *Ecuador: un problema de gobernabilidad*, compilado por Cordes, 25-61. Quito: Cordes.
- Cordero, Sofia. 2008. "MAS y Pachakutik: la lucha por la inclusión política en Bolivia y Ecuador". Tesis de maestría, FLACSO Ecuador. <http://hdl.handle.net/10469/686>
- Corrales, Javier. 2010. "The Repeating Revolution: Chavez's New Politics and Old Economics". En *Leftist Governments in Latin America: Successes and Shortcomings*, compilado por Kurt Weyland, Raúl Madrid y Wendy Hunter, 28-56. Cambridge: Cambridge University Press.
- Costa, Jimena. 2011. "Bolivia: el estado de la democracia en el proceso de cambio". En *El momento político de América Latina*, compilado por Enrique Iglesias, Rosa Conde y Gustavo Suárez Pertierra, 155-181. Madrid: Siglo XXI / Fundación Carolina.

- Croissant, Aurel, y Wolfgang Merkel. 2004. "Introduction: Democratization in the Early Twenty-First Century". *Democratization* 11 (5): 1-9. <https://doi.org/10.1080/13510340412331304570>
- Dahl, Robert. 1989a. *La poliarquía. Participación y oposición*. Madrid: Tecnos.
- 1989b. *Un prefacio a la teoría democrática*. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano.
- 1991. *La democracia y sus críticos*. Buenos Aires: Paidós.
- Delich, Francisco. 1982. "Teoría política en situaciones de dictadura". En *¿Qué significa hacer política?*, compilado por Norbert Lechner, 129-149. Lima: Desco.
- Della Porta, Donatella. 2011. *Democrazie*. Bolonia: Il Mulino.
- Diamond, Larry. 2002. "Elections Without Democracy: Thinking About Hybrid Regimes". *Journal of Democracy* 13 (2): 21-35. <https://doi.org/10.1353/jod.2002.0025>
- Diamond, Larry, Juan Linz y Seymour M. Lipset. 1996. *Democracy in Developing Countries*. Boulder: Lynne Rienner Publishers.
- Diamond, Larry, y Leonardo Morlino. 2004. "The Quality of Democracy. An Overview". *Journal of Democracy* 15 (4): 20-31. <https://bit.ly/2WDsX8b>
- 2005. *Assessing the Quality of Democracy*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Dòsek, Tomás. 2012. "¿Por qué la gente vota a la izquierda? *Cleavages*, ideología y voto retrospectivo en Bolivia y Uruguay". Trabajo de fin de máster, Universidad de Salamanca. <https://gredos.usal.es/handle/10366/120137>
- Easton, David. 1965. *A Systems Analysis of Political Life*. Nueva York: John Wiley & Sons.
- 1976. *Esquema para el análisis político*. Buenos Aires: Amorrortu.
- 1997. "Categorías para el análisis sistémico de la política". En *Enfoques sobre teoría política*, compilado por David Easton, 216-230. Buenos Aires: Amorrortu.
- Eaton, Ken. 2013. "The Centralism of 'Twenty-First-Century-Socialism': Recentralizing Politics in Venezuela, Ecuador and Bolivia". *Journal of Latin American Studies* 45 (3): 421-450. <https://doi.org/10.1017/S0022216X13000795>

- Echeverría, Julio. 2012. "Semántica de la revolución ciudadana". En *Balace de la revolución ciudadana*, compilado por Sebastián Mantilla y Santiago Mejía, 401-422. Quito: Planeta.
- Ellner, Steve. 2012. "The Distinguishing Features of Latin America's New Left in Power: The Chávez, Morales, and Correa Governments". *Latin American Perspectives* 39 (1): 96-114.  
<https://doi.org/10.1177/0094582X11425333>
- 2013. "Latin America's Radical Left in Power: Complexities and Challenges in the Twenty-first Century". *Latin American Perspectives* 40 (3): 5-25. <https://doi.org/10.1177/0094582X13478398>
- Ffrench-Davis, Ricardo. 2001. *Entre el neoliberalismo y el crecimiento con equidad. Tres décadas de política económica en Chile*. Santiago de Chile: Dolmen.
- Flisfisch, Ángel. 1983. "Gobernabilidad y consolidación democrática". *Revista Mexicana de Sociología* 3 (51): 113-133.  
<https://doi.org/10.2307/3540748>
- Flores-Macías, Gustavo. 2010. "Statist vs. Pro-Market: Explaining Leftist Governments' Economic Policies in Latin America". *Comparative Politics* 4 (42): 413-433.  
<https://doi.org/10.5129/001041510X12911363510033>
- Freidenberg, Flavia. 2006. "Izquierda vs. derecha. Polarización ideológica y competencia en el sistema de partidos ecuatoriano". *Política y Gobierno* 13 (2): 237-278. <https://bit.ly/2WDu9IN>
- 2008. *El sueño frustrado de la gobernabilidad: instituciones, actores y política informal en Ecuador*. Barcelona: CIDOB.
- 2012. "Ecuador 2011: Revolución Ciudadana, estabilidad presidencial y personalismo político". *Revista de Ciencia Política* 32 (1): 129-150. [https://scielo.conicyt.cl/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0718-090X2012000100007&lng=es&nrm=iso](https://scielo.conicyt.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0718-090X2012000100007&lng=es&nrm=iso)
- Freidenberg, Flavia, y Manuel Alcántara. 2001. "Cuestión regional y política en Ecuador: partidos de vocación nacional y apoyo regional". *América Latina Hoy*, 27: 123-152.  
<https://doi.org/10.14201/alh.2747>
- Freidenberg, Flavia, y Simón Pachano. 2016. *El sistema político ecuatoriano*. Quito: FLACSO Ecuador.

- French, John. 2009. "Understanding the Politics of Latin America's Plural Lefts (Chávez/Lula): Social Democracy, Populism and Convergence on the Path to a Post-Neoliberal World". *Third World Quarterly* 30 (2): 349-370. <https://doi.org/10.1080/01436590802681090>
- Fundamedios. 2018. *¿El año del cambio de marea para la libertad de expresión?* <https://bit.ly/3z32m6J>
- García Montero, Mercedes, Lucía Selios y Patricia Marengi. 2019. "¿El mito de las dos izquierdas? La agenda ideológica del posneoliberalismo". En *Los ciclos políticos y económicos de América Latina y el boom de las materias primas*, coordinado por Francisco Sánchez y Mercedes García Montero, 215-257. Madrid: Tecnos.
- Gargarella, Roberto. 2014. "La izquierda que no es. Sobre el concepto de 'izquierda' en *The Resurgence of the American Left*". *Política y Gobierno* 21 (2): 441-475. <https://bit.ly/2LemM5q>
- González de Olarte, Efraín. 1998. *El neoliberalismo a la peruana*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.
- Granda, Daniel. 2012. *El hiperpresidencialismo en el Ecuador*. Quito: Universidad Central del Ecuador.
- Grugel, Jean, y Pía Riggirozzi. 2012. "Post-neoliberalism in Latin America: Rebuilding and Reclaiming the State after Crisis". *Development and Change* 43 (1): 1-21. <https://doi.org/10.1111/j.1467-7660.2011.01746.x>
- Habermas, Jürgen. 2012. "Tres modelos de democracia. Sobre el concepto de una política deliberativa". *Polis. Revista Latinoamericana*, 10: 7-20. <http://journals.openedition.org/polis/7473>
- Henderson, Karen. 2004. "The Slovak Republic: Explaining Defects in Democracy". *Democratization* 11 (5): 133-155. <https://doi.org/10.1080/13510340412331304624>
- Karl, Terry Lynn. 1990. "Dilemmas of Democratization in Latin America". *Comparative Politics* 23 (1): 1-21. <https://doi.org/10.2307/422302>
- 1995. "The Hybrid Regimes of Central America". *Journal of Democracy* 6 (1): 72-86. <https://doi.org/10.1353/jod.1995.0049>
- Katzman, Rubén, y Pascual Gerstenfeld. 1990. "Áreas duras y áreas blandas en el desarrollo social". *Revista de la CEPAL*, 41: 159-182. <https://bit.ly/2SIwIIv>

- Kymlicka, Will. 1996. *Ciudadanía multicultural*. Barcelona: Paidós.
- Lalander, Rickard. 2008. "Venezuelan Leftist Parties in the Era of Hugo Chávez". *Stockholm Review of Latin American Studies*, 3: 131-142. <https://bit.ly/2zLA39C>
- Lanzaro, Jorge. 2008. "La 'tercera ola' de las izquierdas latinoamericanas: entre el populismo y la social-democracia". *UAM Working Papers*, 91: 1-48. [http://www.uam.es/Derecho/documento/1242659683435/doc07\\_1.pdf?blobheader=application/pdf](http://www.uam.es/Derecho/documento/1242659683435/doc07_1.pdf?blobheader=application/pdf)
- LAPOP. 2021. "Proyecto de Opinión Pública de América Latina". Acceso el 18 de agosto de 2021. <https://www.vanderbilt.edu/lapop-espanol/>
- Latinobarómetro. 2015. "La confianza en América Latina 1995-2015". [https://www.latinobarometro.org/LATDocs/F00005085-INFORME\\_LB\\_LA\\_CONFIANZA\\_1995\\_2015.pdf](https://www.latinobarometro.org/LATDocs/F00005085-INFORME_LB_LA_CONFIANZA_1995_2015.pdf)
- Lechner, Norbert. 1988. *Los patios interiores de la democracia*. Santiago de Chile: FLACSO Chile.
- León, Jorge. 2001. "La crisis de un sistema político regionalizado en Ecuador". En *La crisis ecuatoriana: sus bloqueos económicos, políticos y sociales*, compilado por Fernanda Cañete, 87-109. Quito: CEDIME.
- 2012. "Dinámica de concentración del poder y modernización conservadora". En *Balance de la revolución ciudadana*, compilado por Sebastián Mantilla y Santiago Mejía, 373-400. Quito: Planeta.
- Levine, Daniel, y José Molina. 2007. "La calidad de la democracia en América Latina: una visión comparada". *América Latina Hoy*, 45: 17-46. <https://bit.ly/2zoiF3M>
- 2013. "Calidad de la democracia: fortalezas y debilidades en América Latina". En *La calidad de la democracia: perspectivas desde América Latina*, compilado por Sebastián Mantilla y Gerardo Munck, 119-154. Quito: CELAEP.
- Levitsky, Steven, y Kenneth Roberts. 2011. "Latin America's 'Left Turn': a Framework for Analysis". En *The Resurgence of Latin American Left*, compilado por Steven Levitsky y Kenneth Roberts, 1-28. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Levitsky, Steven, y Lucan Way. 2002. "Elections without Democracy. The Rise of Competitive Authoritarianism". *Journal of Democracy* 13 (2): 51-65. <https://bit.ly/2WlhoNj>

- Levitsky, Steven, y Daniel Ziblatt. 2018. *Cómo mueren las democracias*. Buenos Aires: Ariel.
- Linz, Juan. 1987. *La quiebra de las democracias*. Madrid: Alianza.
- 2000. *Totalitarian and Authoritarian Regimes*. Boulder: Lynne Rienner Publishers.
- 2009. *Sistemas totalitarios y regímenes autoritarios*. Vol. 3 de *Obras escogidas*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- Linz, Juan, y Alfred Stepan. 1996. “Hacia la consolidación democrática”. *La Política* (2): 29-49.
- Lissidini, Alicia, Yanina Welp y Daniel Zovato. 2008. *Democracia directa en Latinoamérica*. Buenos Aires: Prometeo.
- Locke, John. (1690) 1983. *Ensayo sobre el gobierno civil*. Barcelona: Orbis.
- López Maya, Margarita, y Luis Lander. 2007. “Venezuela: las elecciones presidenciales de 2006: ¿hacia el socialismo del siglo XXI?”. En *Elecciones presidenciales y giro político en América Latina*, compilado por Isidoro Cheresky, 225-245. Buenos Aires: Manantial.
- Lora, Eduardo. 2001. “Las reformas estructurales en América Latina: ¿qué se ha reformado y cómo medirlo?”. BID Working Paper, 462. <https://bit.ly/3fy9gHG>
- Lora, Eduardo, y Ugo Panizza. 2003. “Latin America’s Lost Illusions: The Future of Structural Reform”. *Journal of Democracy* 14 (2): 123-137. <https://doi.org/10.1353/jod.2003.0039>
- Luna, Juan Pablo. 2010. “The Left Turns: Why They Happened and How They Compare”. En *Latin America’s Left Turns. Politics, Policies & Trajectories of Change*, compilado por Maxwell Cameron y Eric Hershberg, 23-39. Boulder: Lynne Rienner Publishers.
- Luna, Juan Pablo, y Fernando Filgueira. 2009. “The Left Turns as Multiple Paradigmatic Crises”. *Third World Quarterly* 30 (2): 371-395. <https://doi.org/10.1080/01436590802681108>
- Luna, Juan Pablo, y Cristóbal Rovira. 2014. “Introduction: The Right in Contemporary Latin America: A Framework for Analysis”. En *The Resilience of the Latin American Right*, compilado por Juan Pablo Luna y Cristóbal Rovira, 1-22. Baltimore: Johns Hopkins University Press.

- Machinea, José Luis, y Osvaldo Kacef. 2007. "Growth and Equity: In Search of the 'Empty Box'". En *Economic Growth with Equity. Challenges for Latin America*, compilado por Ricardo Ffrench-Davis y José Luis Machinea, 1-26. Nueva York: Palgrave.
- Madrid, Raúl. 2011. "The Origins of the Two Lefts in Latin America". *Political Science Quarterly* 125 (4): 587-609. <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/abs/10.1002/j.1538-165X.2010.tb00686.x>
- Mahoney, James. 2001. "Path-Dependent Explanations of Regime Change: Central America in Comparative Perspective". *Studies in Comparative International Development* 36 (1): 111-141. <https://doi.org/10.1007/BF02687587>
- 2015. "Lo nominal, lo ordinal y la apreciación narrativa en el análisis macrocausal". En *Política comparada sobre América Latina: teorías, métodos y tópicos*, compilado por Rossana Castiglioni y Claudio Fuentes, 117-167. Santiago de Chile: Universidad Diego Portales.
- Mainwaring, Scott, Daniel Brinks y Aníbal Pérez-Liñán. 2001. "Classifying Political Regimes in Latin America, 1945-1999". *Studies in Comparative International Development* 36 (1): 37-65. <https://doi.org/10.1590/S0011-52582001000400001>
- Mainwaring, Scott, Timothy Scully y Jorge Vargas Cullell. 2013. "Measuring Success in Democratic Governance". En *La calidad de la democracia: perspectivas desde América Latina*, compilado por Sebastián Mantilla y Gerardo Munck, 259-305. Quito: CELAEP.
- Mair, Peter. 2016. *Gobernando el vacío: la banalización de la democracia occidental*. Madrid: Alianza.
- Manin, Bernard. 1998. *Los principios del gobierno representativo*. Madrid: Alianza.
- Marshall, Thomas. 2007. "Ciudadanía y clase social". En *Ciudadanía y clase social*, editado por Thomas Marshall y Tom Bottomore, 15-82. Madrid: Alianza.
- Martner, Gonzalo. 2016. "Chile: del fin de un ciclo a la necesidad de un nuevo modelo económico". En *La gran ruptura. Institucionalidad política y actores sociales en el Chile del siglo XXI*, compilado por Manuel Garretón, 59-81. Santiago de Chile: LOM Ediciones.

- Mayorga, René Antonio. 2009. "Sociedad civil y Estado bajo un populismo autoritario". En *La "nueva izquierda" en América Latina: derechos humanos, participación política y sociedad civil*, compilado por Cynthia Arnson, Ariel Armony, Catalina Smulovitz, Gastón Chillier, Enrique Peruzzoti y Giselle Cohen, 106-117. Washington, DC: Woodrow Wilson Center.
- 2017. "Populismo autoritario y transición regresiva: la dictadura plebiscitaria en la región andina". *Revista Latinoamericana de Política Comparada*, 12: 39-69. <https://bit.ly/2WfHyYF>
- Mejía, Andrés. 2002. *Gobernabilidad democrática*. Quito: Fundación Konrad Adenauer.
- 2004. "La reelección legislativa en Ecuador: conexión electoral, carreras legislativas y partidos políticos (1979-1998)". *Ecuador Debate*, 62: 251-270. <https://bit.ly/3fYDaoF>
- 2009a. *Informal Coalitions and Policymaking in Latin America. Ecuador in Comparative Perspective*. Nueva York: Routledge.
- 2009b. *Por el ojo de una aguja: la formulación de políticas públicas en el Ecuador*. Quito: FLACSO Ecuador.
- 2011. "¿Revolución o delegación ciudadana? Democracia, gobierno y rendición de cuentas en Ecuador". En *Democracia delegativa*, compilado por Guillermo O'Donnell, Osvaldo Iazzetta y Hugo Quiroga, 139-159. Buenos Aires: Prometeo.
- Mejía, Andrés, y Juan Carlos Machado. 2008. "Las democracias asfixiadas en los Andes Altos: elecciones e inestabilidad en Bolivia, Ecuador y Perú". En *Elecciones y política en América Latina*, compilado por Manuel Alcántara y Fátima García Díez, 175-200. Ciudad de México: IEEM / SOMEE / Porrúa.
- Mejía, Santiago. 2012. "Rafael Correa: ¿por qué es popular?". En *Rafael Correa. Balance de la Revolución Ciudadana*, coordinado por Sebastián Mantilla y Santiago Mejía, 171-186. Quito: Planeta.
- Merkel, Wolfgang. 2004. "Embedded and Defective Democracies". *Democratization* 11 (5): 33-58. <https://doi.org/10.1080/13510340412331304598>
- Merkel, Wolfgang, y Aurel Croissant. 2004. "Conclusion: Good and Defective Democracies". *Democratization* 11 (5): 199-213. <https://doi.org/10.1080/13510340412331304651>

- Mill, John Stuart. (1861) 1991. *Sobre la libertad*. Ciudad de México: Gernika.
- Molina, José Enrique. 2003. “Izquierda y estabilidad de la democracia en América Latina. La ideología de la Revolución Bolivariana y su repercusión sobre el proceso político en Venezuela y América Latina”. *América Latina Hoy*, 35: 169-198. <https://bit.ly/2WCV4Ex>
- Moncagatta, Paolo, y Ana Poveda. 2019. “Politización de la ciudadanía y polarización ideológica en Ecuador”. En *Cultura política de la democracia en Ecuador y en las Américas, 2018/19: tomándole el pulso a la democracia*, compilado por Arturo Moscoso, Paolo Moncagatta, Simón Pachano, Daniel Montalvo y Elizabeth Zeichmaister, 79-95. Quito: USAID / Vanderbilt University / Lapop / 50+1.
- Montúfar, César. 2016. ¿Vivimos en democracia? Análisis conceptual del régimen político de la revolución ciudadana. Quito: UASB Sede Ecuador / Corporación Editora Nacional.
- Moreno-Brid, Juan Carlos. 2008. “What is New and What is Left of the Economic Policies of the New Left Governments of Latin America?”. *International Journal of Political Economy* 37 (3): 82-108. <https://doi.org/10.2753/IJP0891-1916370304>
- Morlino, Leonardo. 1985. *Cómo cambian los regímenes políticos*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- 2004. “What is a ‘Good’ Democracy”. *Democratization* 11 (5): 10-32. <https://doi.org/10.1080/13510340412331304589>
- 2008. “¿Regímenes híbridos o regímenes en transición?”. *Sistema*, 207: 3-22. <https://bit.ly/2WBZHyU>
- 2009. *Democracias y democratizaciones*. Madrid: CIS.
- 2013. *La calidad de las democracias en América Latina*. Maryland: Idea / Luiss.
- Mouffe, Chantal. 1999. “Ciudadanía democrática y comunidad política”. En *El retorno de lo político*, compilado por Chantal Mouffe, 89-105. Barcelona: Paidós.
- Munck, Gerardo. 2006a. “Desagregando al régimen político: aspectos conceptuales en el estudio de la democratización”. En *Metodologías para el análisis político*, compilado por Víctor Alarcón Olguín, 237-278. Ciudad de México: Plaza y Valdés.

- Munck, Gerardo. 2006b. "Monitoreando la democracia: profundizando un consenso emergente". *Revista de Ciencia Política* 26 (1): 158-168. <https://doi.org/10.4067/S0718-090X2006000100010>
- 2009. *Measuring Democracy. A Bridge Between Scholarship and Politics*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- 2013. "Conceptualizing the Quality of Democracy: The Framing of a New Agenda for Comparative Politics". En *La calidad de la democracia: perspectivas desde América Latina*, compilado por Sebastián Mantilla y Gerardo Munck, 17-63. Quito: CELAEP.
- Munck, Gerardo y Jay Verkuilen. 2002. "Conceptualizing and Measuring Democracy: Evaluating Alternative Indices". *Comparative Political Studies* 35 (1): 5-34. <https://doi.org/10.1177/001041400203500101>
- Murillo, María Victoria, Virginia Oliveros y Milan Vaishnav. 2010. "Electoral Revolution or Democratic Alternation?". *Latin American Research Review* 45 (3): 87-114. [https://scholar.harvard.edu/files/levitsky/files/murillo\\_et\\_al\\_2010.pdf](https://scholar.harvard.edu/files/levitsky/files/murillo_et_al_2010.pdf)
- 2011. "Economic Constraints and Presidential Agency". En *The Resurgence of Latin American Left*, compilado por Steven Levitsky y Kenneth Roberts, 51-70. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Naciones Unidas. 1948. "La Declaración Universal de Derechos Humanos", <https://www.un.org/es/about-us/universal-declaration-of-human-rights>
- Novaro, Marcos, Alejandro Bonvecchi y Nicolás Cherny. 2014. *Los límites de la voluntad: los gobiernos de Duhalde, Néstor y Cristina Kirchner*. Buenos Aires: Ariel.
- Nun, José. 2002. *Democracia: ¿gobierno del pueblo o gobierno de los políticos?* Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- O'Donnell, Guillermo. 1979. "Notas para el estudio de procesos de democratización política a partir del estado burocrático autoritario". *Desarrollo Económico* 22 (86): 231-248. <https://doi.org/10.2307/3466389>
- 1988. "Introducción a los casos latinoamericanos". En *Transiciones desde un gobierno autoritario*, vol. 2, compilado por Guillermo O'Donnell y Philippe Schmitter, 15-36. Buenos Aires: Paidós.

- O'Donnell, Guillermo. 1992. “¿Democracia delegativa?”. *Cuadernos del CLAEH* 17 (1): 6-20.
- 2007. “Teoría democrática y política comparada”. En *Disonancias: críticas democráticas a la democracia*, compilado por Guillermo O'Donnell, 19-83. Buenos Aires: Prometeo.
- 2010. *Democracia, agencia y estado. Teoría con intención comparativa*. Buenos Aires: Prometeo.
- 2011. “Nuevas reflexiones acerca de la democracia delegativa (DD)”. En *Democracia delegativa*, compilado por Guillermo O'Donnell, Osvaldo Jazetta y Hugo Quiroga, 19-33. Buenos Aires: Prometeo.
- O'Donnell, Guillermo, y Philippe Schmitter. 1994. *Transiciones desde un gobierno autoritario*. Buenos Aires: Paidós.
- Pachano, Simón. 2007. *La trama de Penélope*. Quito: FLACSO Ecuador / Ágora Democrática / Idea / INMD.
- 2009. “Ecuador: el fracaso de lo que nunca existió”. En *La nueva coyuntura crítica en los países andinos*, compilado por Martín Tanaka, 251-284. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.
- 2010. “Gobernabilidad democrática y reformas institucionales y políticas en Ecuador”. En *Los desafíos de la gobernabilidad democrática*, compilado por Martín Tanaka y Francine Jácome, 79-112. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.
- 2011. *Calidad de la democracia e instituciones políticas en Bolivia, Ecuador y Perú*. Quito: FLACSO Ecuador.
- Pachano, Simón, y Sergio García. 2015. “Ecuador: un régimen híbrido”. *Revista Latinoamericana de Política Comparada*, 10: 123-148. <https://bit.ly/2SMRB5j>
- Page, Scott E., y Jenna Bednar. 2006. “Culture, Institutional Performance, and Path Dependence”. *Berkeley Working Paper*, 6. <https://bit.ly/2WSOGtd>
- Panizza, Francisco. 2005. “Unarmed Utopia Revisited: The Resurgence of Left-of-Centre Politics in Latin America”. *Political Studies*, 53: 716-734. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9248.2005.00553.x>
- 2008. “Fisuras entre populismo y democracia en América Latina”. *Stockholm Review of Latin American Studies*, 3: 81-93. <https://bit.ly/3e1cQuH>

- Panizza, Francisco. 2009a. *Contemporary Latin America: Development and Democracy beyond the Washington Consensus*. Londres: Zed Books.
- 2009b. *El populismo como espejo de la democracia*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Paramio, Ludolfo. 1989. *Tras el diluvio. La izquierda ante el fin de siglo*. Ciudad de México: Siglo XXI.
- 1999. “Cambios sociales y desconfianza política: el problema de la agregación de preferencias”. *Revista Española de Ciencia Política* 1 (1): 81-95. <https://recyt.fecyt.es/index.php/recp/article/view/37289>
- 2006. “Nuevos actores y viejos problemas”. En *Reformas económicas y consolidación democrática*, compilado por Manuel Alcántara, José Déniz, Ludolfo Paramio y Flavia Freidenberg, 45-84. Madrid: Síntesis.
- Parsons, Talcott. (1959) 1976. *El sistema social*. Madrid: Biblioteca de la Revista de Occidente.
- Pasquino, Gianfranco. 2004. *Sistemas políticos comparados: Francia, Alemania, Gran Bretaña, Italia y Estados Unidos*. Buenos Aires: Prometeo.
- Pérez-Liñán, Aníbal. 2008. “Instituciones, coaliciones callejeras e inestabilidad política: perspectivas teóricas sobre las crisis presidenciales”. *América Latina Hoy*, 49: 105-126.  
<https://doi.org/10.14201/alh.1352>
- 2009. *Juicio político al presidente y nueva inestabilidad política en América Latina*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Petkoff, Teodoro. 1976. *Proceso a la izquierda*. Bogotá: Oveja Negra.
- 2005. “Las dos izquierdas”. *Nueva Sociedad*, 197: 114-128.
- Picado, Hugo. 2018. *Reforma electoral: actores, procedimiento y discurso*. San José: TSE-KAS.
- Pierson, Paul. 2000. “Increasing Returns, Path Dependence, and the Study of Politics”. *The American Political Science Review* 94 (2): 251-267. <https://doi.org/10.2307/2586011>
- PNUD. 2007. *El estado del Estado en Bolivia*. La Paz: PNUD.
- Przeworski, Adam. 1995. *Democracia y mercado*. Cambridge: Cambridge University Press.
- 2010. *Qué esperar de la democracia. Límites y posibilidades del autogobierno*. Buenos Aires: Siglo XXI.

- Ramírez, Franklin. 2013. *Nuda política. Democracia, participación y conflictos*. Quito: FLACSO Ecuador / FES-ILDIS.
- Ramos, Hugo. 2017. “Nuevas izquierdas y nuevas derechas: debates en torno a la conceptualización de los procesos políticos latinoamericanos recientes”. *Tiempos Históricos* 21 (2): 209-231.  
<https://bit.ly/2zjhz9E>
- Ramos, Joseph. 1997. “Un balance de las reformas estructurales neoliberales en América Latina”. *Revista de la CEPAL*, 62: 15-38.  
<https://bit.ly/2xQSS48>
- Rawls, John. 2012. *Justicia como equidad: materiales para una teoría de la justicia*. Madrid: Tecnos.
- Romero, Salvador. 1999. *Reformas, conflictos y consensos*. La Paz: Fundemos.
- Roncagliolo, Rafael, y Carlos Meléndez. 2007. *La política por dentro*. Lima: Ágora Democrática / Idea / Transparencia.
- Sánchez, Francisco. 2008. ¿Democracia no lograda o democracia mal lograda? Un análisis del sistema político del Ecuador: 1979-2002. Quito: FLACSO Ecuador.
- 2019. “Conclusión: ¿qué queda del *boom* de las materias primas y el giro a la izquierda?”. En *Los ciclos políticos y económicos de América Latina y el boom de las materias primas*, compilado por Francisco Sánchez y Mercedes García Montero, 349-369. Madrid: Tecnos.
- Sánchez, Francisco, y John Polga. 2018. “The Tools of Institutional Change Under Post-neoliberalism: Rafael Correa’s Ecuador”. *Journal of Latin American Studies* 51 (2): 379-408.  
<https://doi.org/10.1017/S0022216X1800072X>
- Sartori, Giovanni. (1970) 2011. “Malformación de los conceptos en política comparada”. En *Cómo hacer ciencia política*, compilado por Giovanni Sartori, 15-69. Madrid: Taurus.
- 1992. *Partidos y sistemas de partidos*. Madrid: Alianza.
- 1999. *Elementos de teoría política*. Madrid: Alianza.
- 2003. “Lo que no es la democracia”. En *¿Qué es la democracia?*, compilado por Giovanni Sartori, 167-194. Madrid: Taurus.
- Schamis, Hector. 2006. “A ‘Left Turn’ in Latin America? Populism, Socialism and Democratic Institutions”. *Journal of Democracy* 17 (4): 20-34. <https://muse.jhu.edu/article/205439>

- Schedler, Andreas. 2002. "Elections Without Democracy: The Menu of Manipulation". *Journal of Democracy* 13 (2): 36-50. <https://doi.org/10.1353/jod.2002.0031>
- 2006. "The Logic of Electoral Authoritarianism". En *Electoral Authoritarianism. The Dynamics of Unfree Competition*, compilado por Andreas Schedler, 1-23. Boulder: Lynne Rienner Publishers.
- 2013. *The Politics of Uncertainty. Sustaining and Subverting Electoral Authoritarianism*. Oxford: Oxford University Press.
- Schuldt, Jürgen. 1994. *Elecciones y política económica en el Ecuador, 1983-1994*. Quito: ILDIS.
- Serdült, Uwe, y Yanina Welp. 2012. "Direct Democracy Upside Down". *Taiwan Journal of Democracy* 8 (1): 69-92. <https://bit.ly/3dpx8eL>
- Shugart, Matthew, y John Carey. 1992. *Presidents and Assemblies: Constitutional Design and Electoral Dynamics*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Smith, Peter. 2006. "Perspectivas de la izquierda latinoamericana". En *La "izquierda" en América Latina*, compilado por Pedro Pérez Herrero, 291-305. Madrid: Fundación Pablo Iglesias.
- Solís, Juan Mario, y Sara Cerna. 2017. "Paraguay: el cuestionable giro a la izquierda". En *¿Fin del giro a la izquierda en América Latina?*, compilado por Mario Torrico, 123-149. Ciudad de México: FLACSO México.
- Statista. 2020. "Evolución anual del precio medio del barril de petróleo crudo fijado por la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP) de 1960 a 2019 (en dólares por barril)". <https://bit.ly/3cV7wXr>
- Stein, Ernesto, Mariano Tomasi, Koldo Echevarría, Eduardo Lora y Mark Payne, coords. 2006. *La política de las políticas públicas. Progreso económico y social en América Latina*. Washington, DC: Planeta / Harvard University Press.
- Stokes, Susan. 1997. "Reforma económica y opinión pública en el Perú, 1990-1995". En *Los enigmas del poder. Fujimori 1990-1997*, compilado por Fernando Tuesta, 331-354. Lima: Fundación Friedrich Ebert.
- 2002. *Mandates and Democracy: Neoliberalism by Surprise in Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press.

- Svampa, Maristella. 2013. “‘Consenso de los *commodities*’ y lenguajes de valoración en América Latina”. *Nueva Sociedad*, 244: 30-46.  
<https://bit.ly/2WF4lgK>
- Szmolka, Inmaculada. 2010. “Los regímenes políticos híbridos: democracias y autoritarismos con adjetivos. Su conceptualización, caracterización y operacionalización dentro de la tipología de regímenes políticos”. *Revista de Estudios Políticos*, 174: 103-135.  
<https://bit.ly/2SQ9XCn>
- 2012. “Regímenes políticos”. En *Elementos para el análisis comparado de los sistemas y procesos políticos*, compilado por Inmaculada Szmolka, 9-25. Granada: Universidad de Granada.
- Tanaka, Martín. 2002. *La situación de la democracia en Colombia, Perú y Venezuela*. Lima: Comisión Andina de Juristas.
- Taylor, Charles. 2001. *El multiculturalismo y “la política del reconocimiento”*. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica.
- Thoumi, Francisco, y Marilee Grindle. 1992. *La política de la economía del ajuste: la actual experiencia ecuatoriana*. Quito: FLACSO Ecuador.
- Tilly, Charles. 1992. *Coerción, capital y los Estados europeos, 990-1990*. Madrid: Alianza Universidad.
- Torre, Carlos de la. 2008. “Populismo, ciudadanía y Estado de derecho”. En *El retorno del pueblo. Populismo y nuevas democracias en América Latina*, compilado por Carlos de la Torre y Enrique Peruzzotti, 23-53. Quito: FLACSO Ecuador.
- 2013. “Technocratic Populism in Ecuador”. *Journal of Democracy* 24 (3): 33-46. <https://doi.org/10.1353/jod.2013.0047>
- Torrico, Mario, y Adriana Diego. 2019. “Giro a la izquierda en América Latina: causas y legado”. En *Los ciclos políticos y económicos de América Latina y el boom de las materias primas*, compilado por Francisco Sánchez y Mercedes García Montero, 195-213. Madrid: Tecnos.
- Tronco, José del. 2013. “Desconfianza y *accountability*. ¿Las causas del populismo en América Latina?”. *Latin American Research Review* 48 (2): 55-78. <https://doi.org/10.1353/lar.2013.0026>
- Tsebelis, George. 2002. *Veto Players. How Political Institutions Work*. Princeton: Princeton University Press.
- Ulloa, César. 2017. *El populismo en escena. ¿Por qué emerge en unos países y en otros no?* Quito: FLACSO Ecuador.

- Van Cott, Donna Lee. 2004. "Los movimientos indígenas y sus logros: la representación y el reconocimiento jurídico en los Andes". *América Latina Hoy*, 36: 141-159. <https://doi.org/10.14201/alh.7415>
- Vargas Cullell, Jorge. 2013. "La calidad de la democracia y el estudio comparado de la democratización". En *La calidad de la democracia: perspectivas desde América Latina*, compilado por Sebastián Mantilla y Gerardo Munck, 187-221. Quito: CELAEP.
- Walzer, Michael. 1996. "La crítica comunitarista del liberalismo". *La Política*, 1: 47-64.
- Welp, Yanina, y Jonathan Wheathley. 2009. "¿Democrático o autoritario? El referéndum en 'la zona gris'". *Iberoamérica* 54 (3): 43-74. <https://bit.ly/2WdtXB5>
- Weyland, Kurt. 2009. "The Rise of Latin America's Two Lefts: Insights from Rentier State Theory". *Comparative Politics* 41 (2): 145-164. <https://doi.org/10.5129/001041509X12911362971918>
- 2010. "The Performance of Leftist Governments in Latin America: Conceptual and Theoretical Issues". En *Leftist Governments in Latin America: Successes and Shortcomings*, compilado por Kurt Weyland, Raúl Madrid y Wendy Hunter, 1-27. Cambridge: Cambridge University Press.
- 2011. "The Left. Destroyer or Savior of the Market Model?". En *The Resurgence of the Latin American Left*, compilado por Steven Levitsky y Kenneth Roberts, 71-92. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Yashar, Deborah J. 2011. "The Left and Citizenship Rights". En *The Resurgence of Latin American Left*, compilado por Steven Levitsky y Kenneth Roberts, 184-210. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Zechmeister, Elizabeth, y Margarita Corral. 2010. "El variado significado de 'izquierda' y 'derecha' en América Latina". *Perspectivas desde el Barómetro de las Américas*, 38: 1-10. <https://bit.ly/2T3revm>

## Documentos legales

Constitución de la República del Ecuador. 2008. Registro Oficial 449, 20 de octubre.

Constitución Política de la República del Ecuador. 1998. Decreto Legislativo 000, Registro Oficial 1, 11 de agosto.

Ley Orgánica de Comunicación. 2013. Registro Oficial 22, 25 de junio. Última modificación: 20 de febrero de 2019.

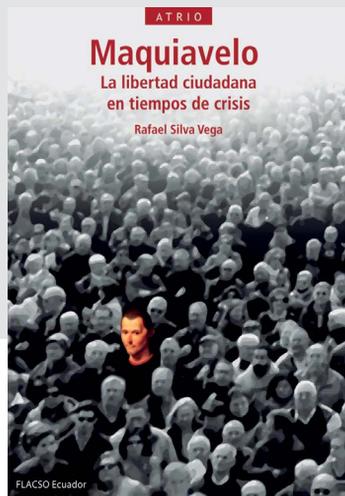
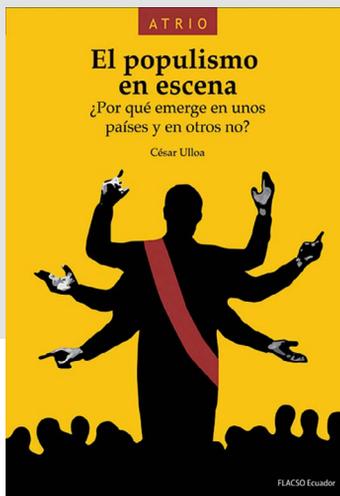
Ley Orgánica de Participación Ciudadana. 2010. Registro Oficial 175, 20 de abril. Última modificación: 11 de mayo de 2011.

## Sobre el autor



Simón Pachano (Ambato, Ecuador). Doctor en Ciencia Política por la Universidad de Salamanca, España. Profesor-investigador en el Departamento de Estudios Políticos de FLACSO Ecuador. Sus áreas de trabajo o de interés son democracia, partidos políticos y procesos políticos. Ha publicado numerosos libros, artículos en revistas especializadas y capítulos en obras colectivas. Entre sus más recientes publicaciones se encuentran *Assessing the Left Turn in Ecuador* (2020), editado junto con Francisco Sánchez; *Calidad de la democracia en América Latina* (2017) que compiló con Leonardo Morlino y Jesús Tovar; y *El sistema político ecuatoriano* (2016), en coautoría con Flavia Freidenberg.

# Explora, en acceso abierto, otros títulos



Más libros de Editorial FLACSO Ecuador, aquí





En esta obra Simón Pachano desarrolla una reflexión comparada, original y en profundidad sobre las conexiones y el mutuo condicionamiento entre tres fenómenos clave desde los inicios del siglo XXI en Sudamérica. Toma al Ecuador como país de referencia en el tercer capítulo. Para el autor, el análisis comparado del giro a la izquierda –y su definición–, el debate sobre los regímenes híbridos y el retroceso de la calidad democrática constituyen la ocasión no solamente para llenar un vacío en la literatura comparada internacional, sino también para analizar causas y explicaciones que ilustran la complejidad de los procesos estudiados.

Leonardo Morlino

Profesor de la Universidad LUISS de Roma