

## Revista Latinoamericana de Política Comparada

ISSN: 1390-4248 • Enero 2017 • Volumen N°. 12

Esta revista se edita con la participación de:

Asociación Uruguaya de Ciencia Política  
Asociación Chilena de Ciencia Política  
Sociedad Argentina de Análisis Político - Revista SAAP  
Asociación Ecuatoriana de Ciencia Política  
Asociación Boliviana de Ciencia Política



# Índice

---

Editorial ..... 5-8

## PARTE I: PERSPECTIVAS TEÓRICAS

**Building Democracy... Which Democracy? Ideology and Models  
of Democracy in Post-Transition Latin America** ..... 11-36  
Gerardo L. Munck

## PARTE 2: POSTTRANSICIÓN Y DIMENSIONES REGRESIVAS EN AMÉRICA LATINA

**Populismo autoritario y transición regresiva:  
la dictadura plebiscitaria en la región andina** ..... 39-69  
René Antonio Mayorga

**¿Qué tipo de régimen político impera en los países  
del Nuevo Constitucionalismo Latinoamericano?  
Indicaciones desde el caso boliviano** ..... 71-101  
Franz Xavier Barrios Suvelza

**Colombia 1958-1990. Dos transiciones con democratización  
frustrada en un contexto de violencia** ..... 103-141  
Javier Duque Daza

**El reto de las elites posautoritarias  
a la democracia mexicana** ..... 143-157  
Soledad Loeza Tovar

<b>La consolidación democrática en el Ecuador.</b>	
<b>El sendero de la transformación institucional. . . . .</b>	<b>159-179</b>
Diego Pérez Enríquez	

PARTE 3:

RESEÑAS BIBLIOGRÁFICAS

<b>State Theory and Andean Politics:</b>	
<b>New Approaches to the Study of Rule . . . . .</b>	<b>183</b>
Daniela Proaño	

<b>Party Politics and Democracy in Europe.</b>	
<b>Essays in honour of Peter Mair. . . . .</b>	<b>184-186</b>
Ana Sofía Castellanos	

<b>Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales:</b>	
<b>Revista de Investigación . . . . .</b>	<b>187-189</b>
Fernando Chamorro Garcés	

# ¿Qué tipo de régimen político impera en los países del Nuevo Constitucionalismo Latinoamericano? Indicaciones desde el caso boliviano.

Franz Xavier Barrios Suvelza\*

71



## Resumen

Uno de los desafíos que el Nuevo Constitucionalismo Latinoamericano trae, en tanto patrón de cambio constitucional que involucra a Venezuela, Bolivia y el Ecuador, refiere a establecer qué tipo de régimen político prevalece en dichos países. En este ensayo se indaga esta problemática para el caso boliviano usando un enfoque que enfatiza en los daños relevantes en ‘factores sumergidos’ del juego de la competencia política. Se rechaza la hipótesis de que el día que Morales asume la presidencia, se hubiera producido un cataclismo inmediato hacia el autoritarismo debido a su talante populista y se constata más bien que la democracia en Bolivia duró varios años luego de que éste asumiera la presidencia, no siendo empero la idea de ‘democracia delegativa’, la mejor categoría para reflejar este desarrollo. Luego, sobre la base de una crítica tanto frente a las virtudes de los movimientos sociales, como frente a la resciliencia que se le quiere atribuir a la democracia en Bolivia, la ponencia llega a la conclusión de que mediante una polémica decisión del tribunal constitucional de 2013, la democracia finalmente acabó colapsando, sin que la idea del ‘autoritarismo competitivo’ pueda reflejar de manera exacta este desenlace.

*Palabras clave:* democracia, autoritarismo, nuevo constitucionalismo latinoamericano, populismo, movimientos sociales.

## Abstract

One of the challenges the New Latin American Constitutionalism poses is to decipher what kind of political regime emerged in Venezuela, Ecuador and Bolivia. In the light of an alternative approach, based on what the paper calls relevant damages to ‘submerged factors’ of the political game, this paper will tackle this issue for the Bolivian case. The author comes to deviating conclusions from those scholars believing competitive authoritarianism is the regime that arose from the onset, and from those that contend democracy is still existent though in a delegative form. The author rejects the thesis that authoritarianism began the day Morales and his populism took power, and argues instead that democracy has even outlasted the total constitutional reform, whereby the delegative form does not fit well as descriptor. However, opposed to assuming Bolivia still is a democracy, and being skeptical about the authenticity of the role social movements play in ruling the country, the author contends that Bolivia eventually became a non-democracy formally since 2013, creating a kind of regime other than competitive authoritarianism.

*Key words:* democracy, authoritarianism, new latin american constitutionalism, populism, social movements.

\* Economista. Ph.D. por la Universidad Técnica de Berlín (Alemania).

## Introducción

Venezuela, Ecuador y Bolivia conforman lo que ha sido calificado como „Nuevo Constitucionalismo Latinoamericano“ (NCL) (Viciano y Martínez, 2011). Existen argumentos para suponer un patrón común de desarrollo constitucional en estos países (Nolte y Schilling 2012:3; King, 2013) aunque se destaca que entre ellos hay variaciones de contenido constitucional (Corrales, 2013). La clarificación de si estos países son democráticos importa, primero, por las consecuencias políticas a nivel internacional (Moser, 2012: 170). Segundo porque evoca la compatibilidad de democracia con Estado anti-neoliberal, contraviniendo la supuesta naturalidad de la dupla democracia con economía de mercado. En tercer lugar, porque la democracia está asediada por el desencanto (Schmitter, 2009: 23) y surge la pregunta de, si en estos países, no se estuvieran ensayando prácticas que pudieran atemperarlo en los países que O'Donnell (2001:30) llamara del „cuadrante nor-occidental“<sup>1</sup>.

El objetivo de este artículo es evaluar si en Bolivia –en tanto país del NCL– se ha producido una transición a un régimen no-democrático. Según sus respectivas premisas teóricas o animosidades ideológicas se darán diversas respuestas a esta interrogante. Entre ellas están las que han provenido de la izquierda radical (Tapia, 2012); la teoría del populismo (Weyland, 2013); del conservadurismo extremo (Mayorga, 2010); o de la propuesta de una democracia „postliberal“ (Wolff, 2013). También se han hecho evaluaciones sobre diversos enfoques intentando dar cuenta del régimen en la Bolivia del NCL (cf. Wolff, 2013, 52 ss). En este artículo se seleccionan dos enfoques a esta altura paradigmáticos, a la vez de contrapuestos en sus conclusiones: se trata del concepto de autoritarismo competitivo (AC), por un lado, y del de democracia delegativa (DD), por el otro. El primero fue desarrollado por Levitsky y Way (2010), mientras que el segundo está vinculado a G. O'Donnell (1994; 2011). Recientemente, ambos conceptos han sido aplicados al fenómeno del NCL. En el trabajo de Levitsky y Loxton (2013) se afirma que, desde 2005, Bolivia cobija un AC, mientras que Maxwell Cameron (2014) sostiene que este país sigue dentro del espectro democrático bajo la forma de una DD. Cameron hace una crítica expresa al enfoque de Levitsky y Loxton, lo que ofrece una oportunidad única para valorar ambas argumentaciones. Entre los beneficios específicos de tratar este tema están al menos tres: afinar las modalidades de construcción del concepto de democracia; revisar las premisas analíticas en torno a los subtipos dentro de lo democrático y no democrático en relación a los híbridos (Gilbert&Mohseni, 2011; Diamond, 2002: 23; Levitsky & Way, 2010:5); e indagar si al NCL le es inherente una configuración específica de régimen.

1 Es conocida la referencia en España del grupo Podemos a las lecciones que vieron algunos de sus dirigentes en el NCL (Rendueles & Sola, 2015).

La primera sección contiene una revisión de la propuesta de Levitsky y Loxton, mientras que en la segunda, se revisa la contra-propuesta de Cameron. Como estos autores estudian los países del NCL en general, la comparación se hace luego de haber destilado de ambos estudios lo que se aplica al caso boliviano. En la tercera sección se esboza un enfoque que, en cuanto al tipo de régimen en Bolivia, llega a conclusiones disímiles.

## I. Bolivia clasificada como autoritarismo competitivo

### 1.1. Populismo y debacle institucional

Levitsky y Loxton sostienen que la Bolivia de Morales ha transitado hacia un régimen de AC<sup>2</sup>. Parten de que es el populismo de Morales lo que el 2005 habría „catalizado“ (2013: 107) este colapso. Su populismo lo habría inducido a anular los controles de „horizontal accountability“ (HA) hasta inclinar el campo de juego de la competencia política al punto de que, si bien la oposición aún considera las elecciones como vía seria de contestación, el resultado fue una transición al mundo no-democrático, abandonando un régimen democrático que habría sido frágil de antemano. Se supone que Morales fue un *outsider* y, como tal, poseedor de una animosidad destructiva del orden institucional. En esa calidad ni desarrolló apego por dicho orden, ni llegó a entender su lógica. A diferencia de Correa o Chavez, sin embargo, Morales sería un „populista de movimiento“ y „no personalista“ (2013: 117). El hecho de „re-escribir“ constituciones que caracterizó esta ola de reformas es concebido como una mera táctica del populista<sup>3</sup> para deshacerse de la oposición (2013: 112). Este enfoque tiene elementos valiosos pero levanta dudas, tanto de respaldo empírico como de sesgo normativo.

### 1.2. Puntos fuertes y débiles de la idea de Bolivia como autoritarismo competitivo

#### El colapso

Para comenzar no se disparó con la elección de Morales un cataclismo como se colige de poner el año 2005 como inicio del AC en Bolivia (Levitsky y Loxton 2013:114). La configuración del régimen tomó años en medio de una dinámica compleja de marchas y contramarchas con un desenlace del que se podría discutir si fue inequívoco. Se trató de una dinámica que se ha llamado incremental (Mahoney y Thelen, 2010; Cortell y Peterson,

2 Así también Mainwaring (2012: 963) y Weyland (2013: 20).

3 En esa línea Weyland, 2013: 22.



1999) y que incluye periodos en los cuales movidas autoritarias de la elite gobernante pueden acabar siendo desactivadas por la misma dinámica de las cosas aunque la democracia acabe cayendo por otras causas y en otro momento<sup>4</sup>. Es cierto que Levitsky y Loxton comienzan dando a entender que la emergencia del AC fue consecuencia de una acumulación de problemas (2013: 109). Sin embargo, concluyen que es „la elección“ (2013:113, 115, 121) del populista lo que instaló el AC haciéndolo, *generalmente*<sup>5</sup>, irreversible. Los pasos subsecuentes aparecen como concretizaciones de un hecho cuya raíz está sembrada en la calidad populista del que acaba de vencer las elecciones.

### *Destrucción de la HA*

La teoría del colapso está sustentada en la destrucción institucional que se dispara con la elección del caudillo. Esto presupone dos ideas: una vinculación orgánica entre democracia y HA, y el afán destructor que le sería inherente a Morales por ser populista. Para comenzar con lo primero, hay que sospechar que si Morales se enfrentó a una HA que se hallaba „en manos“ de la vieja elite como Levitsky y Loxton (2013: 111) afirman, entonces la HA –especialmente la que O’Donnell llamara de tipo „asignada“<sup>6</sup> (O’Donnell 2003: 43)– estaba averiada antes de Morales. Si bien es tentador indagar por qué en aquel momento la democracia subsistió a pesar de una HA viciada y no lo hizo luego, hay un tema previo y más básico a precisar: el tipo de vinculación sistémica que democracia y HA traban entre sí y que Levitsky y Loxton dan por resuelto. El diagnóstico y las conclusiones pueden ser otras si se llegara a determinar –aspecto que se discutirá más abajo– que cuando un Estado ha optado tanto por la democracia como por la HA, aquella *no depende* de ésta última para su existencia.

4 Similarmente, O’Donnell considera que lo normal es que el paso de DD al autoritarismo no sea abrupto (2011:30). Ver Mainwaring (2012: 963) para el caso de Venezuela sobre el rol de actores relativizando la hipótesis de un curso fuertemente predeterminado de antemano.

5 Este reparo se hace porque Levitsky y Loxton tienen el cuidado de advertir que el populismo es sólo una „proximate cause“ para el advenimiento de AC (2013:112). Adicionalmente, la elección como disparador la usan para los países del NCL, no así para el caso del Perú (2013:122).

6 En lo que sigue „HA“ implicará esta variante „asignada“ para evitar extenderla –como lo hace Anria (2016:101)– a efectos de límite derivados de prácticas de contubernio entre políticos. Fue el mismo O’Donnell quien dejó entreabierto esta posibilidad al hablar también de una HA más genérica. Anria va más allá al no interesarse por las distintas calidades de contrapeso que vienen de agencias independientes, por un lado, y de presiones corporativas, por el otro; como si lo relevante fuera tener *accountability* de algún tipo. De ahí que crea que tiene sentido preguntarse si hay un *trade-off* en Bolivia entre la *accountability* horizontal y vertical (2016:105, 106). Es cierto que Anria menciona un matiz. Pero lo que él subraya no es que el contrapeso desde actores subalternos fuera de una calidad distinta, por definición, a la de, por poner ejemplo, una contraloría. A él sólo le llama la atención que aquella no sea regular (2016:106). En realidad, incluso la regularidad no es criterio adecuado pues la rama legislativa no por ser regular deja de aplicar un control diferente al que, por poner otro ejemplo, despliega una corte independiente.

### *El afán destructivo del caudillo*

En cuanto a la animosidad destructora del caudillo también caben dudas. Si bien es cierto que aunque el Tribunal Constitucional (TC) no fue „cerrado“, acabó inoperante por las movidas de Morales desde su ascenso al poder (Castagnola & Pérez-Liñán 2011: 303), cabe preguntarse si esto refleja la dinámica *completa* de reconfiguración institucional del país que incluyó también creación institucional potencialmente beneficiosa. En Levitsky y Loxton la idea de la destrucción está impregnada por los „cierres“ de congresos que se dieron en América Latina entre 1990 y 2010 (2013:111) lo cual es asumido como lógico dado el mandato que los caudillos populistas recibirían para destruir sistemática –masiva– e indiferenciadamente el grueso del andamiaje institucional del país. Morales empero no fue el enterrador del sistema de partidos pues se habían autocombustionado por sí solos en medio de pactos prebendales (Tapia, 2009: 124), ni fue Morales autor de la aguda deslegitimación del sistema político que se había acumulado precedentemente (Anria, 2016:101). Parte de ello se debió a lo que se ha llamado una „compartición promiscua del poder“ (Slater & Simons, 2012:1370). Es cierto que bajo Morales hubo una epidemia de cambios nominalistas en varias entidades, como en aquellas de la rama judicial (Rodríguez, 2009: 256) a veces acompañados de ajustes de tareas aunque sin interrupción real de las operaciones. En otros casos se trató de creaciones potencialmente progresistas como la introducción de una jurisdicción indígena (Rodríguez, 2009: 243). Si por destrucción se entiende desactivar sistemas de control, los casos son contados y no implicaron órganos jerárquicos como el Congreso, sino instancias como las superintendencias de regulación. Incluso aquí, sin embargo, poco se gana si no se contrasta su cierre con la dudosa calidad con que ellas operaron (Barrios-Suvelza, 2007: 154). Lo propio, si por destrucción se entiende una politización del andamiaje institucional existente, dicha constatación no sirve mucho, si no se acota específicamente cuán deterioradas ya venían dichas entidades. Si dicho andamiaje ya adolecía de severos problemas, el caudillo no habría inaugurado la „destrucción“. No en vano se ha constatado que prácticas de informalización en la rama judicial en Bolivia eran moneda corriente „100 años antes“ al periodo que aquí interesa (Castagnola/Pérez-Liñán, 2011: 279). Ahora bien, hubo continuación mas fue una en la que el daño institucional se *profundizó*. El grado de politización de la justicia superó las prácticas del pasado (Rodríguez, 2009: 260). Con Morales se bajó constitucionalmente la regla de 10 años para designación de jueces supremos entre 1880 y 2009 a 6 años. El desafío es, otra vez, cómo evaluar ese paso si entre 1880 y 2008 los jueces en promedio de todos modos sirvieron sólo 3,6 años (Castagnola/Pérez-Liñán, 2011: 284). No se trata de negar que entidades como la contraloría, el defensor del pueblo o la corte electoral no hayan experimentado bajo Morales nuevos, distintos o más severos procesos de debilitamiento institucional. Se trata de aislar analíticamente los nuevos deterioros del





deterioro generalizado previo y de encontrar su patrón distintivo del empeoramiento. Estas múltiples dinámicas de reconfiguración institucional arrojan una imagen distinta a la de caudillos cumpliendo mecánicamente un mandato por „enterrar“ o „destruir“ instituciones de manera indiscriminada. Las nuevas elites en el poder puede que operen de manera más estratégica pues en vez de enterrar instituciones, acomodan funciones específicas de algunas de ellas a sus intereses, en otros tramos específicos las respeten sin mayor avería, en otros las reformen no sin justificación razonable, y sean además generalmente selectivos en el daño que provocan, sin descartar finalmente que se produzcan casos de desmantelamiento de facto de jugadores de veto centrales. Si la imagen de caudillos engegucidamente destructivos fuera cierta, no se entendería que algunos intelectuales cercanos al proceso hablen de una „simbiosis“ con lo liberal (Viciano y Martínez, 2011:13), o que otros afirmen que Bolivia, constituyente y todo, no ha dejado los parámetros de una democracia liberal (Postero, 2010: 74) y menos se entendería que la izquierda radical reclame más bien lo poco que se ha destruido del régimen antiguo (Tapia, 2009). Como al NCL le es inherente un carácter „refundacional“ (De la Torre y Arnson, 2013:10) podría sustentarse la hipótesis destructiva con la reforma *total* de la constitución que lo caracterizó. Sin embargo, Morales en cuanto movilizador de la constituyente tampoco trajo una destrucción del orden institucional previo en el grado que algunos asumen. El dato más revelador de este continuismo es que en la misma nueva Constitución (NC), la democracia representativa quedó como el eje del régimen político boliviano (Wolff, 2013: 33; Tapia, 2009: 126). Las mismas movilizaciones populares de base no se despliegan como sustitutivas, sino como suplementarias a la política institucionalizada (Anria, 2016:106). Por lo demás, alentar un transformismo constitucional tampoco deriva necesariamente de un rasgo populista. La constituyente que deliberó desde 2006, fue una instancia que se formalizó con un no-populista, el ex presidente Mesa (Rodríguez, 2009: 168). La constituyente, además, recogía una demanda social por revisar las instituciones básicas del Estado boliviano que venía de mucho antes (Lazarte, 2005).

#### *El outsider*

En relación al perfil de Morales, llama la atención que Levitsky y Loxton lo consideren un *outsider* aunque maticen que no haya sido uno „tan completo“ como Fujimori (2013: 117). Lo datos muestran algo diferente. La opción de Morales por transitar la vía electoral convencional ocurrió alrededor de 1986 (Archondo, 2009: 103), o sea, prácticamente 20 años antes de su ascenso al poder. Se considera que Morales fue un canalizador de la energía desbordante de los movimientos sociales por medio de la democracia representativa (Tapia, 2009: 123). Ese papel mal podría haber sido encausado por un líder sin vínculos consistentes con el sistema formal vigente. No se puede descartar que Morales pueda ser



calificado como populista (De la Torre y Arnson, 2013: 5) aunque para ello se tendría que separar la calidad *outsider* de la definición de populista<sup>7</sup>. Tampoco se puede descartar que hayan determinadas acciones que sí sean imputables a Morales en cuanto populista. El tema es que la acentuación del perfil populista impide trabajar otros rasgos de este líder y sus correspondientes consecuencias. Mal se podría en este ensayo siquiera esbozarlos. Sin embargo, dos rasgos sí parecen útiles de mencionar, uno por contrapesar el negativismo que la etiqueta de populista conlleva, el otro por sincerar ciertas idealizaciones que se han hecho sobre el liderazgo de Morales. Hay que distinguir, por un lado, el Morales populista del Morales „constructor de un nuevo orden“<sup>8</sup>. Morales no sólo propone nuevas políticas públicas, sino que hace las veces de *constructor* de un nuevo arreglo institucional para el muy largo plazo. Aparece como natural que pretenda un cambio *total* de la constitución. Esto no implica que este rol sea algo intrínsecamente positivo. Puede acabar siendo todo lo contrario. Se trata de trabajar una caracterización más completa del caudillo y encontrar una mejor fuente de inspiración para explicar determinadas de sus acciones que hacerlo llevando todo al canasto del populista (Wolff, 2013: 53). Debe sumarse, por otro lado, el rasgo de su simulada subordinación a los actores de base. Es cierto que Levitsky y Loxton (2013: 112) tienen el cuidado de reconocer diferencias entre Morales y Correa o Chávez. No obstante, lo hacen invocando un romanticismo generado por la imagen de Morales internacionalmente. Las evidencias muestran que una práctica de liderazgo de Morales de „abajo-arriba“ debe ser decididamente relativizada (Tapia, 2009: 125; Mayorga, 2009: 111; Wolff, 2014: 56). Esto se ilustra con la teatralización que Morales hizo para legitimar ante la opinión pública su decisión de ir a la re-elección. Se presentó como un servidor obligado a aceptar ser otra vez candidato presidencial a pedido los „movimientos sociales“. No tardó en develarse que fueron funcionarios de palacio los que redactaron el proyecto de ley que los grupos sociales luego lo presentaran como si fuera una genuina decisión de las bases<sup>9</sup>. Si cae la suposición de que Morales fue *outsider*, cae la tesis concatenada de que haya sido un desconocedor de las técnicas de la democracia representativa.

#### *La herencia de una democracia inestable*

Otra tesis de Levitsky y Loxton es afirmar la fragilidad del régimen democrático que Bolivia ya arrastraba. Contra esta hipótesis habla que Morales da continuidad a lo que, a esas alturas, se había vuelto ya una rutina de régimen relativamente estable como lo develan

7 Para debates definicionales cf. Abts & Rummens (2007:418) y De la Torre y Arnson (2013: 7).

8 Algunas definiciones de populismo pueden incluir una faceta de fundación de un nuevo orden institucional (De la Torre y Arnson, 2013:8).

9 *El Deber*, 10/09/2015.



procesos electorales creíbles desde 1982. Los 20 años de recorrido democrático en Bolivia representan un periodo suficiente para una comparación entre regímenes democráticos de calidad convergente (Schmitter: 2009: 27).<sup>10</sup> Obviamente, el que un régimen democrático se considere relativamente estable no significa que carezca de déficits (Anria, 2016, 101). En una perspectiva más general, se ha argumentado que las transformaciones contemporáneas en América Latina relativas al régimen, se han producido sobre la base de un aprendizaje colectivo que contribuyó a la „institucionalización“ de la democracia en la región (Peruzzotii, 2011: 283). No sorprende entonces que desde el ascenso de Morales se hayan producido siete contiendas electorales a nivel nacional y subnacional que los organismos internacionales han dado por creíbles (Freedom House, 2016). Es posible que Levitsky y Loxton tomen fragilidad del Estado y de su institucionalidad, como fragilidad de un sub-sistema del Estado como es su régimen. Cuando Morales asume el poder lo hace en un Estado histórica- y endémicamente débil institucionalmente, pero de ello no hay que colegir necesariamente que la democracia como régimen haya estado igual o más averiada que el Estado. Levitsky y Loxton (2013 :109) mencionan también en este contexto la decadencia del sistema político, a la que ven más como efecto de las movidas plebiscitarias de populistas destructivos. No teorizan con la misma acuciosidad el que también pueda tratarse de crisis política heredada de las elites tradicionales. Por lo demás, las movidas plebiscitarias en Bolivia arrancan de manos de un presidente no populista meses antes que Morales acceda al poder (Rodríguez, 2009:170), y cuando éste último las aplica, lo hace ciñéndose a los cánones de la democracia formal. Luego de que Morales asumiera el poder, se producen entre 2005 y 2014 sólo dos procesos nacionales referendarios, uno alentado por la oposición, y el otro para la aprobación del nuevo texto constitucional. Cuando Morales debió ir a referéndum para modificar la constitución a fin de avalar su re-postulación, optó más bien por no movilizar al electorado y prefirió invocar al TC. Por tanto, la idea de un régimen plagado de actos plebiscitarios no es real.

#### *La banalización del momento constituyente*

Un último aspecto polémico tiene que ver con la banalización del momento constitucional que estos autores sugieren. Esto les facilita el alineamiento de la experiencia boliviana no dentro del NCL, sino como momento de una tradición autoritaria en los Andes (2013:126), con el Perú de Fujimori como referente<sup>11</sup>. Sin embargo, banalizar el compo-

10 Se han estipulado también 20 años dentro de los cuales debe haber habido alternancia para suponer la existencia de un „régimen“ electoral en un país (Gilbert & Mohseni, 2011: 279).

11 No es extraño colocar bajo la misma etiqueta del AC a la Perú de Fujimori con la Bolivia de Morales (así Mainwaring, 2012: 963).



nente constituyente del NCL opaca diferencias sustantivas entre procesos de crisis estatal en América Latina (De la Torre y Arnson, 2013:9,10). Este menosprecio puede deberse en parte a las dificultades que tiene la ciencia política convencional en considerar procesos constituyentes como una dimensión diferenciable de concretización democrática no relacionada al gobierno como tal. Lo democrático suele sólo verse en lo que J. Colón-Ríos (2012: 36 ss.) ha llamado la política del día a día, y no en la creación de las leyes fundamentales que exige, entre otras cosas, otro sujeto de generación normativa distinguible del legislativo regular. De ahí que los procesos constituyentes sean de antemano o reducidos a meras tácticas de reproducción perversa del poder o como algo tendencialmente apto para desmantelar la democracia (así Weyland, 2013: 22 y 29).

#### *Las premisas filosóficas detrás del modelo*

Detrás de las insuficiencias anotadas existen premisas más generales que atingen a los conceptos de democracia representativa y del político ideal que Levitsky y Loxton implican. Un primer supuesto es considerar la escuela de la democracia representativa de la cual los populistas se habrían alejado, como prácticas tendencialmente contribuyentes al bien común. Esa visión subestima que, por lo menos en el caso boliviano, dichas prácticas fueron precisamente la causa de la creciente deslegitimación del sistema político (Mayorga, 2009: 116; Tapia, 2009: 121). Esta idea está ligada a un segundo supuesto de presentar al populista como antípoda del político „regular“ quien estaría dedicado al bien común. En realidad, cabe dudar de que, por no tener populistas, la sociedad quedaría al mando de políticos abocados al bien común. Un tercer presupuesto es elevar consenso y dialogo a principios esenciales de la democracia, concluyendo que democracia es el arte de saber „ceder“. Esto sólo hace sentido si se rechaza que la democracia se defina como aquel régimen en el cual la voluntad del *demos* influye –bajo el respeto de ciertos procedimientos– mediblemente sobre la forja de políticas gubernamentales, independientemente de cuan negociado, o no, sea ese efecto. Un cuarto supuesto es que cuando se valora al buen político como aquel que negocia con el oponente, se da mayor dignidad al que hace alianzas (Levitsky y Loxton, 2013: 119) y desacredita al que acude intermitentemente al electorado. Esto condena de antemano procesos de expresión directa del electorado sesgadamente pues mientras estos sean formalmente limpios, no hay incompatibilidad alguna con la democracia como sub-sistema. La democracia directa es un mecanismo igual de legítimo que la variante indirecta si el pivote de legitimación es el *demos* expresándose dentro de procesos institucionalizados. Finalmente habría que ir más allá de reconocer que el populismo abre canales de acceso al estado a grupos marginalizados algo que Levitsky y Loxton destacan (2013: 110). En contra de quienes creen que una crítica vía populismo del sistema representativo es hacerle



un flaco favor a la democracia misma (así pero Abts & Rumens, 2007: 416; críticos De la Torre y Arnson, 2013:34), se debería discutir abiertamente el beneficio que el populismo puede potencialmente aportar al cuestionar deficiencias *inmanentes* a la democracia representativa, independientemente de que se concluya que ésta última sea algo insuperable.

## II. Bolivia como modalidad de democracia delegativa

### 2.1. Moderación analítica al momento de diagnosticar un régimen

A Cameron le parece apresurado declarar al AC como el régimen imperante en estos países (2014: 2). Si bien admite las dificultades para evitar la etiquetación de régimen no democrático en el caso de Venezuela (2014:3), cree que no habría que dudar en el caso de Bolivia, y con matices, del Ecuador. Sugiere que el atractivo del concepto de AC impida percibir las variantes de democracia que podrían estar probando en dichos países (2014: 3). Cameron (2014: 11,12) concluye de que en Bolivia rige una DD<sup>12</sup> con rasgos participativos (2014: 20). Al considerar que la DD fue prevaeciente antes de que Morales asumiera el poder (2014:12), el introduce un componente de continuidad en contra de las teorías de un corte radical de régimen. Veamos a continuación con más detalle las críticas de Cameron a Levitsky y Loxton.

Para comenzar Cameron exige que se especifique de cuáles violaciones de libertades estamos hablando para averiguar si son relevantes como parámetros de calificación de régimen político (2014:8). No hay que olvidar que si bien Levitsky y Loxton (2013:128) indican que al analizar las violaciones de derechos hay que centrarse en aquellas que afectan a la „oposición partidista“, no descartan usar el adjetivo *undemocratic* para violaciones no directamente relacionadas al régimen político. Cameron alerta, seguidamente, sobre el riesgo de combinar „competencia“ con „autoritarismo“ pues si se concede la existencia de aquella –por muy mínima que sea–, puede que implique democracia, por muy deteriorada que esté (2014: 4). Cameron alerta en este contexto de no tomar prácticas autoritarias de gobernantes democráticamente electos como anuncios de „régimen“ autoritario (2014: 11).

El sesgo liberal de Levitsky y Loxton es otro punto criticado. Cameron descarta que porque Morales no sea liberal, no se pueda ya hablar de democracia (2014: 18) por mucho que sean innegables rasgos autoritarios en su estilo de gobernar (2014: 20). El sesgo liberal revela una de las causas para no evaluar objetivamente lo que de experimentación democrática pudiera estar ocurriendo en el NCL (2014:10). En ese marco cuestiona qué sentido

12 Coincide en ello la puntuación de DD que, a partir del 2006, le imputa González (2014: 244) a Bolivia. Según este autor, también Ecuador e incluso Venezuela son ordenados bajo la etiqueta DD. Anrí (2016:99) cree también que Bolivia se describe actualmente mejor con algún tipo de democracia con adjetivo.

tiene mirar sólo el empeoramiento de campo de juego político si, al mismo tiempo, se han abierto nuevos canales de expresión democrática (2014: 18).

Cameron discute luego hasta dónde hace sentido meter a Bolivia, Ecuador y Venezuela en una misma bolsa (2014: 12) colocando sobre la mesa el tema de la posible no coincidencia alrededor de un mismo régimen político entre estos países. Advierte que no se tome toda movilización de gente como rasgo automáticamente democrático. Lo dice con Venezuela en la mira donde ve como rasgo problemático formas no electorales de legitimación (2014: 13). Esto remite indirectamente al debate de cómo posicionar innovaciones participativas (cf. Peruzzotti, 2011: 282) en caso de que la envoltura, o sea el régimen democrático, ya no exista (cf. Mainwaring, 2012: 959). Esto va de la mano de la preocupación de Cameron de que participación ciudadana es también posible dentro de regímenes autoritarios (2014: 16/17; cf. Mainwaring, 2012: 960; De la torre & Arnson, 2013: 2). Al propio tiempo, Cameron no niega el carácter común del NCL para evitar verlos en una línea que incluye el fujimorismo (2014: 12). Un rasgo común del NCL es el rol de la constitución como dispositivo de cierta genuinidad, incluyendo a Venezuela (2014: 15) pero común es también que en el NCL se den fallas de HA (2014:12/13).

Hecha la crítica a estos autores, Cameron presenta sus parámetros para afirmar cuando lo democrático aún prevalece. Según Cameron en los países del NCL: a) ninguno de los líderes eludió realizar actos electorales previstos; b) en ninguno se dieron elecciones que no fueran reconocidas internacionalmente y c) en ninguno los caudillos se han resistido a la derrota (2014: 12/13).

### 2.2. Problemas en el enfoque de Bolivia como democracia delegativa

Si bien hay que seguir a Cameron en no apresurarse declarando el periodo inmediatamente posterior al ascenso de Morales como no democrático, hay que preguntarse si esta es una hipótesis sostenible en el mediano plazo. El hallazgo de Cameron de que en Bolivia está emergiendo algo más y no menos democrático (2014: 20) puede ser muy optimista. En especial urge saber cuán consistente es emplear la DD como descriptor<sup>13</sup>.

#### *La consistencia intrínseca del concepto DD*

Primero debe aclararse si el concepto de DD es en sí del todo consistente. Hay algunos aspectos que levantan dudas. En primer término Cameron sobre la base de O'Donnell afirma que la DD vendría de ausencia de HA (2014: 8), mientras que el modo „liberal“ de democracia,

13 Crítico sobre DD para describir estos procesos Peruzzotti (2011: 283).





proveniría de su presencia (2014: 10). No interesa por el momento discutir si, como insinúa Cameron, HA supone ejercer el poder „de acuerdo a valores liberales“ (el control de cuentas, por mencionar un sólo ejemplo, es tan viejo como el Estado), ni si en la versión original de DD el tema HA es lo central.<sup>14</sup> El problema es si es defendible concebir la HA como algo inherente a democracia. Es cierto que Cameron aclara que lo que hace a un régimen que no sea democrático, no es la ausencia de HA, sino la presencia de elecciones limpias, libertades políticas y ausencia de enclaves. ¿Cuán correcto es entonces sostener que Cameron conciba HA como algo inherente a democracia? Quien niegue que HA sea algo que nos diga si hay o no democracia pero luego usa su ausencia o malogramiento al punto de que ello de lugar a un completo „sub-tipo“ como el de DD, acaba implícitamente incorporando la HA al espacio definicional de democracia. Un espacio definicional no se reduce a un núcleo (donde se dirime el sí o no de la existencia de algo), sino que incluye una superficie alrededor del mismo. Para ser parte de esta superficie definicional los elementos deben ser *inherentes* a lo que se está definiendo. La HA no cumple esta premisa y sus fallas sólo sirven o para cualificar la relación entre dos módulos (en este caso la relación entre democracia, por un lado, y HA, por el otro) o para caracterizar el sistema que los envuelve (el Estado). La inflación de democracia con variables ajenas tiene consecuencias de análisis. Cuando O'Donnell menciona que las fallas de HA, entre otras, suben el riesgo hacia una transición al autoritarismo (2011: 28), resulta que el margen que una democracia puede tener antes de caer en el autoritarismo se reduce crucialmente pero *por fallas ajenas*. Si el concepto de democracia no estuviera inflado con la HA, el que ésta se averiara aun no justificaría declarar a un país como Bolivia como de régimen autoritario. La DD alienta un apresuramiento en el registro del cambio de régimen que es justo lo que Cameron, acertadamente, se proponía evitar. No es que la HA no incida sobre la democracia cuando ambas existan dentro de un Estado. Tampoco se trata de desconocer que la existencia de HA permite cualificar la democracia. Desde una definición de democracia aún procedimentalista pero centrada en la decisión mayoritaria del demos, podría sostenerse que la democracia es „más democracia“ cuanto menos límites del tipo HA tenga. La diferencia es que aquí las alteraciones de lo democrático provienen del impacto de algo exógeno a su propia lógica de reproducción como sub-sistema.

Existe un segundo dilema referido a que O'Donnell concibió la DD como algo opuesto a la democracia representativa (2011:23, 23). Sin embargo, el líder típico de la DD está en el cargo concretando el mecanismo representativo, en otras palabras, no se trata de opues-

14 O'Donnell escribe que la „concepción central“ de DD (O'Donnell, 2011: 21) es que un presidente ve su elección como base de su derecho y obligación a tomar decisiones que mejor le parecen para el país constreñido básicamente por sus cálculos de re-elección. Esta aclaración revela que el tema HA no es lo central de la DD aunque, en descargo de Cameron, hay que resaltar que la HA fue algo evidentemente considerado por O'Donnell en su DD (2011:21, 22). Cuando los analistas han compaginado siete (Gonzales, 2014: 243) o cuatro (Peruzzotti, 2014: 271) variables que operacionalizan la DD, la HA queda como un aspecto entre otros.



tos, salvo que también dentro del principio representativo se incluyan elementos ajenos a su definición convencional. Si como sugiere O'Donnell (2011:22) la supuesta contraposición entre lo representativo y lo delegativo se basa en atribuirle a aquel la sujeción al marco legal o constitucional, volvemos al dilema de meter dentro de lo representativo elementos ajenos al mismo<sup>15</sup>. Una tensión de la DD con lo representativo se da por la actitud del príncipe delegativo contra la rama legislativa, también representativa. Sin embargo eso no es suficiente para armar una contraposición en bloque. Al contrario, si se mantiene la idea central del principio representativo (ver Taylor, 2010: 177; cf. Saward, 2009: 3; Peruzzotti, 2011: 279; Quiroga, 2011), de lo que se trata es de describir una situación en la que un presidente, *sin salir del marco del sistema representativo*, despliega un *estilo* de gobierno reacio –como lo anota O'Donnell (2011:23)– a „todo“<sup>16</sup> tipo de *accountability*. Lo democrático, trátese de la variante representativa u otra, está unido sólo a específicas modalidades de *accountability*, mientras que otras le serán contrapuestas. Cuando el líder delegativo desprecia estas modalidades de *accountability* contrapuestas a lo democrático, esta actuando no solo conforme a lo democrático, sino al principio representativo.

El tercer dilema es que incluso suponiendo que el concepto de DD fuera del todo consistente, ¿es de la misma textura que el concepto de AC? La DD refiere a *estilos*<sup>17</sup> de ejercicio del gobierno o al „auto-entendimiento y conducta del ejecutivo“ (Peruzzotti, 2011:271), mientras que el concepto de CA, apunta a un sub-tipo de régimen político. Si se habla de „sub-tipo“ de régimen debe respetarse de que no se trata de caracterizaciones de cultura política o de estilos de ejercicio del poder<sup>18</sup>. Muchos de los rasgos atribuidos a la DD son justamente eso: el presidente se cree „custodio de la patria“ o „las políticas de gobierno no reflejan la promesas“ de la campaña electoral previa (González, 2014: 243). El mismo O'Donnell (1994: 56) dio una pauta cuando afirmó que DD implica que no se ha pasado de ser „gobierno“ a ser „régimen“. No parece que quiso decir que cuando la DD se „institucionalice“ ella se volvería „régimen“. Al contrario, la preeminencia de una institucionalidad informal del ejercicio del poder es parte esencial de la DD (Gonzales, 2011: 242). Irrumpe una formalización sostenida de la institucionalidad, se anula el DD como fenómeno. Para que aquello que se describe bajo DD fuera caracterizable como régimen, tendría uno que imaginarse un país donde el presidencialismo abusivo ya no es efecto del estilo de actores, sino efecto de estructuras del estado diseñadas a largo plazo para, por ejemplo, debilitar a la rama legislativa.

15 Que el principio representativo se puede debatir sin salir de su lógica inherente lo muestra Sawald (2006:299)

16 Si las elecciones son una forma de *accountability* (Peruzzotti, 2011: 271), obviamente la afirmación de que el presidente delegativo se opone contra „todo tipo“ de *accountability* ya no es exacta.

17 Peruzzotti habla también de la predominancia de un patrón de „policy making“ (curisva nuestra) altamente personalizado y elitista (2011:280).

18 Curiosamente, O'Donnell en 2011 en su retroevaluación habla de la DD como „tipo de régimen político“ (2011: 203, mi subrayado).



En cuarto lugar no puede perderse de vista qué es lo que DD pretendió en su acepción original. Cameron (2014:20) da a entender que hay aspectos actuales que no podían ser previstos por O'Donnell. El tema es si el concepto de DD no estuvo de entrada pensado para algo específico que no puede ser flexibilizado a la luz de evoluciones posteriores que no hacen a la preocupación original. El mismo O'Donnell en una evaluación del concepto hecha luego de que el NCL mostrara su cara, no se vio compelido a cambiar el alcance básico de su versión de DD (2011:20), aunque cuando lo aplica a los países del NCL (2011: 24, 204) tampoco parece percatarse que ciertos rasgos decisivos del NCL van a contracorriente del concepto original. No han faltado autores que alentados por esta ambigüedad del mismo O'Donnell, hablen de una nueva versión de DD que habría venido de la mano del NCL (así Mejía, 2011:141). No obstante, si por ejemplo es cierto –como afirma Cameron– que en Bolivia el sistema representativo se ha mantenido como el marco –una hipótesis correcta– y se aceptara la idea de O'Donnell de que la DD es algo opuesto a lo representativo, entonces tenemos un problema de lógica en la opción usar DD como instrumento de análisis. La DD –tampoco una DD „sofisticada“ como propone Mejía (2011:142)– no refleja un sistema en el cual el ejecutivo se conecta real– y formalmente con el elector en el periodo inter-eleccionario<sup>19</sup>. El dilema surge porque los referéndums típicos del NCL son procesos altamente institucionalizados y formales<sup>20</sup>. Si la DD presupone justamente que el ejecutivo, si ha de vincularse con fuerzas políticas, lo sea mediante „relaciones no mediadas institucionalmente“ (O'Donnell, 2011: 22; Peruzzotti, 2011:272), entonces hay nuevamente un corto-circuito conceptual. Asimismo, determinar que una reforma de fondo a la constitución sea llevada a decisión del pueblo<sup>21</sup> tampoco cuadra con la DD. No parece que O'Donnell hubiera pensado que su DD incluía la decisión constitucionalizada de someter al pueblo un tema tan delicado como cambiar el núcleo de una constitución (cf. Anria, 2016:102). Esto chocaría con un estilo de decisión de tipo „inconsulta“ (O'Donnell, 2011:22) de parte del caudillo delegativo, tanto porque se le disputaría el rol de definidor de „los grandes intereses de la nación“, como porque se le cuestionaría su estar „sobre“ la sociedad (O'Donnell, 2011:23). Otro fenómeno que devela la inapropiación del concepto de DD para reflejar el NCL es el afán creacionista de instituciones que acompaña a éste lo que marca una diferencia con los ejecutivos delegativos abocados a erosionar entramados institucionales (Mejía, 2011:146, 156).

19 Anria (2016:100) percibe esta incongruencia pero prefiere insinuar o que se trataría de una DD no „clásica“ o de un régimen que tiene algunos rasgos de DD.

20 Son estos procesos formales y no –como supone Anria (2016:100)– la presión de grupos corporativos los que chocan con el concepto de DD. El mismo O'Donnell (2011:22) trata el intento de anulación por parte del líder delegativo de presiones fuera de los sistemas de contrapeso estatales (que es lo que le importa para definir la DD) como algo contingente y que puede o no puede surtir, según la correlación de fuerzas. El que lo plebiscitario se pueda procesar dentro de marcos institucionalizados es discutido ambiguamente (ver por ejemplo De la Torre y Arnson, 2013:35).

21 Así lo dispone el Art. 411 de la NC.



Finalmente, ¿permite la DD advertir las innovaciones políticas? Según Cameron el paso de constitucionalizar lo participativo que implicó el NCL es un detalle que no impide seguir hablando de DD. Más aún: sólo ese detalle separaría a la DD de Menem de la DD en el NCL (2013: 13). La crítica convincente de Cameron de que el concepto de CA puede llegar a impedir que se aprecie la diferencias del fenómeno NCL, es contrariada cuando el mismo acaba equiparando bajo DD una experiencia como la de Menem con la de los países del NCL, „salvo el detalle“ de lo participativo y que, como vimos, puede llegar a aplicarse nada menos que en relación a la reforma de total de la constitución. A esto se suma el riesgo advertido por Wolff (2014:54, 35) de que el concepto de DD puede conllevar un normativismo de sesgo liberal.

Es paradójico que, aunque Cameron use DD en tanto „subtipo relativamente estable de regímenes poliarquicos“ (2013:12) como la etiqueta para describir Bolivia (2013: 11), en otras partes de su texto el mismo use la idea de „democracias altamente plebiscitarias“. Lo último es mas congruente pues ni se lidia con la ambigüedades de DD en relación a si refiere más a una situación que a un régimen, y se lo hace apoyados en una variable („lo plebiscitario“) que no es –como sí lo es HA– ajena al contenido intrínseco de lo democrático.

#### *Premisas filosóficas del modelo*

Resta sacar a flote dos aspectos más generales del esquema de Cameron. Por un lado está su optimismo en relación al mantenimiento de la democracia en Bolivia que tiene una explicación en la forma en la que ve el tema de las elites. Cameron reserva sólo para Venezuela la posibilidad de que se esté formando una elite crecientemente resistente a dejar el poder si perdiera en elecciones (2014: 14). Afirma de que es la veta participativa e inclusivista lo que explica que en Bolivia el resultado no sea menos, sino más democracia (2014: 20). Esta percepción es problemática pues parte del supuesto de una no elitización del poder en el caso boliviano a diferencia del venezolano. Se corre el riesgo de no atender la fatalidad de la elitización de todo poder y de ser muy optimista sobre la autenticidad del carácter de base de los movimientos sociales<sup>22</sup>. Cabe dudar de que en Bolivia no se hubiera formado una élite en el poder alrededor de Morales y que ella, subrepticamente, no hubiera intentado eludir la disyuntiva de tener que irse. La forja de una elite de poder en toda democracia es normal (Loewenstein, 1965: 44; v. Arnim, 1997) y que ella busque perpetuarse, no implica necesariamente que la democracia hubiera dejado de existir. Morales no se zafa de esta regla. A ello se suma que lo que aparece como „de abajo“ en Bolivia, puede llegar a ser expresión de cuotas de poder de elites sindicales activadas prebendalmente desde arriba (Wolff: 2014: 46).

22 Esta visión optimista no es inusual. Ej. De la Torre y Arnson, 2013:33.



Incluso autores que sobrevaloran el factor participativo de grupos excluidos reconocen que la dinámica de abajo hacia arriba puede haberse erosionado con el tiempo (Anria, 2016:105). Cameron cree empero que el movimiento de poderosos movimientos sociales forman el núcleo de la coalición de poder (2014: 18). En segundo lugar está el tema de cómo Cameron pondera lo participativo en una perspectiva de régimen. Cameron es consistente cuando sustenta la distinción del régimen en Bolivia mediante el tema indígena. Sin embargo lo indígena en cuanto sistema de autogobierno ha tenido un impacto real hasta ahora mínimo<sup>23</sup>. ¿Puede declararse un régimen de todo un país como algo diferente del conocido sistema representativo sólo porque excepcionalmente en alguna circunscripción de su territorio se ha tramitado un gobierno indígena?<sup>24</sup> Partiendo de Cameron y su hipótesis de que las innovaciones de participación se dan „dentro del marco de instituciones representativas que han mantenido su integridad“ (2014:15), se puede concluir que hay un mantenimiento del sistema representativo. Lo que se esgrime como nuevo sin embargo no parece ser suficiente para justificar armar un sub-tipo distinto, ya sea porque algunos mecanismos participativos son reducidos, inútiles o no vinculantes, o sea porque los que sí son vinculantes como los referéndums, son simplemente complementarios a lo representativo.

El optimismo no desbordante pero tenaz en Cameron sobre la resiliencia de la democracia en Bolivia deriva en parte de que no ha rastreado suficientemente el dominio de las variables que constituyen un régimen como para poder descartar con seguridad que no hubiera habido, algún momento, una ruptura del orden democrático sin perjuicio de elecciones limpias.

### Una propuesta alternativa a la visión del derrumbe súbito y a la visión optimista sobre la democracia en Bolivia

El enfoque alternativo recupera los aportes de Cameron (2014) y toma como punto de partida el enfoque del AC de Levitsky & Way (2010). El hallazgo central de la contrapropuesta es que el régimen democrático en Bolivia duró varios años luego del ascenso de Morales y se mantuvo luego de la aprobación de la NC. Ello va a contra-ruta de la visión fatídica de Levitsky y Loxton y converge con la propuesta matizada de Cameron. A diferencia de Cameron, sin embargo, se postula que luego de un lustro, sí se produce un quiebre del régimen democrático. Bolivia hoy no es democracia defectuosa o delegativa: es un país dentro del espectro no democrático y aunque el AC es lo que mejor se acerca para describir esto,

23 En referéndum de septiembre de 2015 se conformó una sola autonomía indígena luego de 7 años de nueva constitución.

24 De manera similar cuestiona Weyland si el ejercicio de más participación a nivel local puede en Venezuela usarse como argumento para calificar todo el país como democrático (2013: 22)



no cubre perfectamente lo sucedido. El quiebre fue fruto de marchas y contramarchas; y si hay algo así como genes inscritos en un proceso de cambio social liderado por un caudillo del perfil de Morales, ellos no son suficientes para explicar el desenlace. Se trató de una ruptura desproporcionada en el sentido de que el régimen ha caído por la falla en un sólo factor dejando en plena operación otros aún capaces de sustentar un régimen democrático de no ser por la falla en cuestión. El quiebre se produjo por la no canalización institucional de la decisión de Morales de ir a una re-elección contra lo que el mismo prometiera y dejara inscrito como compromiso en el Art. 168 de la NC. El que Morales decidiera romper su palabra en este tema fue la condición necesaria del quiebre y hacerse habilitar fuera de la vía institucional acabó eliminando el régimen democrático. Esto se formalizó mediante Declaración constitucional 0003/2013 de 25 abril de 2013 emitida por el TC, que lo habilitó inconstitucionalmente para una re-elección presidencial. Decir que esto sucedió por fuera de la vía institucional siendo que Morales acudió al TC y se produjo un proceso electoral creíble, parece un contrasentido. Sin embargo, esto devela cómo determinados rasgos institucionales más se convierten en fachada, cuanto mayor es el daño no inmediatamente visible que se aplica a otros tramos de institucionalidad y sin cuyo respeto una institucionalidad globalmente entendida ya no se produce. Entre abril 2013 y las elecciones de 2014, se consuma en Bolivia la configuración de un régimen no democrático pseudo-institucional. Este enfoque se aclara con la consideración de tres aspectos: el modelo teórico que resalta los ‚factores sumergidos‘ del juego de competencia política por el acceso al poder; la naturaleza de régimen resultante; y el status de la HA en relación a la democracia.

### 3.1. Modelo teórico

El modelo se alinea en la tradición de relativizar el acto electoral como tal, que por muy limpio que pueda ser, no será suficiente para hablar de democracia<sup>25</sup>. Esa premisa sustantiva (Weyland, 2013:23), algo debilitada en el análisis Cameron y de otros en esa misma línea (Anria, 2016:100), está implícita en el AC de Levitsky & Way (2010) y el concepto de „campo de juego“ desnivelado. Este concepto permite valorar distorsiones de la competencia por el abuso de los gobernantes de turno en desmedro de la oposición, distintas a las que pueden darse sea en el factor elecciones limpias, sea en el factor libertades civiles (Levitsky & Way, 2010: 7). Es suficiente que uno de estos factores sea violado de manera tan severa que sea posible hablar de un régimen no democrático pero no lo suficiente como para no reconocer un nivel de competitividad política real aunque *unfair*. Sin embargo, en Bolivia la transición hacia lo no democrático *no* se dio por una competencia severamente distorsionada por abuso

25 Un antecedente clásico de relativización del momento electoral fue el debate sobre la „falacia electoral“ (Schmitter & Karl, 1991:104).



de recursos, medios o la ley en favor de los gobernantes. Si bien distorsiones no faltaron, el aval internacional a dichas elecciones permite inferir que no fueron extremas<sup>26</sup>. Fue la misma *constelación de jugadores* (independientemente de que abusen o no de su situación para beneficios en la competencia electoral) la que estuvo de entrada trucada<sup>27</sup>. Para graficar este matiz es útil la siguiente metáfora. Pártase de un concepto más amplio que el de „campo de juego“ como sería aquel del *juego* de competencia política por acceso al poder estatal. Esta noción se ubica entre el ámbito que abarcan las dinámicas de contestación política desde asociaciones civiles, por un lado, y el que coincide con lo que Schedler (2006:12) llama „arena electoral“, por el otro. Las elecciones –y la arena electoral– son solo un componente del „juego político“ (Schedler, 2006:12). La metáfora permite visualizar mejor los factores operantes en la competencia incluyendo aquellos que pasan desapercibidos dentro del paquete de condiciones del régimen democrático y cuyo daño puede llevar al colapso del mismo *aunque el acto electoral mismo haya sido limpio y no haya habido un desnivelamiento del campo de juego*. Un juego de este tipo está conformado por: reglas del juego, piezas en juego, constelación de jugadores, temporalidad del juego, un „tablero“ y la jugada clave. Supongamos que este juego discurre con una constelación de jugadores que incluye arbitrariamente un jugador que no estaba autorizado a participar de la contienda. Esta irregularidad puede acabar tapada (de ahí la idea de factor ‚sumergido‘) por el hecho de que todo lo demás discurre ‚conforme a ley‘. O sea, los jugadores cumplen las reglas (respeto a las libertades políticas); la contienda misma es real y *fair* a pesar de una distribución no siempre equitativa de piezas (asimetrías de recursos de diversa índole); y la jugada clave, el acto electoral mismo, se produce sin fraude. Esto es precisamente lo que sucedió en Bolivia. La adulteración de la configuración de jugadores se hizo de tal modo que ni siquiera fue imprescindible una „inclinación del tablero“ si por ello entendemos un campo de juego severamente desnivelado. Es cierto que la politización de agencias de control de legalidad, en especial del TC, facilitó el desenlace pero éste no dependía de ello. El carácter accesorio de esta politización puede sustentarse de varias formas: desde considerar que pudo tratarse de una sentencia del TC errónea pero no por venalidad de los jueces, sino por temas de polémica exégesis; hasta considerar que Morales pudo haber esquivado al TC –más allá de cuán independiente éste hubiese sido– si buscaba la autorización de su re-elección en la Asamblea Legislativa (donde tiene mayoría más que absoluta). Eso era viable dado que la actual ley del TC, establece que dicha Asamblea no está impedida de ejercer una potestad de interpretación de la constitución<sup>28</sup>. La única vía para esquivar lo

26 Una fuente aunque no libre de críticas de este aval es la puntuación de Freedom House sobre derechos políticos entre 2005 y 2015. Ver más en <https://www.freedomhouse.org/report/freedom-world/2016/bolivia>.

27 La idea de „campo de juego“ del esquema de AC no discute si los jugadores, específicamente, los gobernantes de turno, son legítimos o no. Le interesa sólo el tema de los beneficios que determinados jugadores extraen de su titularidad en el poder.

28 Ver. Art. 4/III de la ley del TC de 2010. Por lo demás, ya la anterior constitución en su Art. 233 facultaba al



no democracia era la del referéndum previsto para reformar la NC que era clara en torno a una sola re-elección. Alterar la configuración de jugadores autorizados a participar afectó la democracia en la medida en que dañó uno de los requisitos definitorios de ella como es el principio de alternancia.

La cuestión de la alternancia como factor relevante de lo democrático ha sido trabajada por la literatura (Przeworsky *et al*, 2000:16; Mainwaring *et al* 2007, 126; Corrales & Penfold, 2013:165) aunque sin que se la haya necesariamente jerarquizado al punto de convertirse en una de las cuatro *defining properties* (Mainwaring *et al* 2007, 126) o *key attributes* (Levitsky & Way, 2010: 5) que hacen a la definición de democracia proceduralmente entendida. Aparece por ejemplo (sólo) como sub-dimensión del rasgo central elecciones competitivas entendidas como medio de colocación de las autoridades en la cabezas de poder político (así en Mainwaring *et al* 2007, 126). Otros autores consideran la alternancia más como un rasgo de regímenes electorales (competitivos o no) lo cual no necesariamente debe implicar la existencia de democracia (Gilbert, 2011: 278). Una de las excepciones<sup>29</sup> a esta resistencia de jerarquizar el principio de alternancia es Przeworsky *et al* (2000:16) dado el énfasis que pone sobre la *chance* de perder elecciones como variable central de su análisis (Schedler, 2006:10)<sup>30</sup>. La alternancia es declarada un *sine qua non* de democracia (Przeworsky 2015: 104) y se alienta que se la incorpore en su definición operacional (Schedler, 2013: 184). El modelo alternativo propuesto aquí subraya la relevancia de la variable alternancia al distinguirla de la dimensión de competencia electoral propiamente dicha<sup>31</sup>. La dimensión de competencia como tal estaría más vinculada a lo que Przeworsky *et al* llaman confrontación de „visiones e intereses en conflicto“ (2000:15) vía actores genuinamente opuestos y poseedores de una plataforma distinguible de política y recursos (Gilbert, 2011: 278). La alternancia se referiría a que los partidos de oposición en competencia<sup>32</sup> real tengan la chance de poder desplazar a los gobernantes de turno. Como Gilbert *et al* lo recuerdan, la alternancia es relevante por sus consecuencias sobre la formu-

congreso a emitir leyes interpretativas de la constitución a pesar de que entonces ya se preveía un TC.

29 Otro autor que jerarquizó el tema fue Huntington (1991: 266-67).

30 Este énfasis en el enfoque de Przeworsky se revela cuando se lee a Schedler concluir que si uno se quedara con las tres primeras condiciones que Przeworsky y colegas estipulan para democracia, su cumplimiento sería aplicable a un régimen de autoritarismo electoral (2006:8). De ahí que Przeworsky (2000:27) exija una cuarta condición adicional: la alternancia.

31 En Przeworsky *et al* ambos fenómenos se funden en lo que llaman „contestabilidad“ (2000:15). En línea parecida otros autores consideran tanto el tema de la pugna entre diferentes intereses socio-económicos como el que la amenaza a los gobernantes de turno de realmente perder poder en esa pugna sea real, como características de un solo concepto: el de elecciones (multipartidarias) „competitivas“ (Gilbert 2011: 278). Competitividad aparece aquí fundida con alternancia (2011:285).

32 Gilbert y Mohseni (2011: 280) distinguen „competitividad“ y „competencia“. Lo último lo usan para la „calidad“ de la competencia en sentido de que ésta puede eventualmente ser *unfair* y dar lugar a regímenes híbridos. Regímenes autoritarios ni tienen competitividad ni competencia *fair*, mientras que los democráticos tienen ambas. Los híbridos en cambio tendrían competitividad pero una competencia *unfair*. Al final igualan el aspecto de la calidad de la competencia con la variable „libertades civiles“ (2011:285).



lación de política pública y en las relaciones entre estado y sociedad. Implica bajo determinadas circunstancias una (re-)distribución del poder (Gilbert, 2011: 278). El principio de alternancia abarca tanto la variable partido como candidato (Corrales & Penfold, 2014: 158) pero se funda sobre la relación oficialismo/oposición expresada en la alternancia de partidos (Maltz, 2007:135). Si bien no deja de conectarse con el tema de la re-elección de personas específicas, no puede reducirse a ello. Por eso es que impedir que un candidato sea re-elegible no garantiza de por sí la alternancia si ésta viene asfixiada por la capacidad de un partido de impedir el recambio de los gobernantes. En el caso boliviano, el problema de la alternancia estaba sensiblemente vinculado a la re-elección. Por ello en el modelo presentado aquí la idea de configuración de los jugadores está centrada en la variable candidato y los acuerdos sobre sus opciones de re-elegibilidad. Coincide en esa medida con trabajar la alternancia en función del reemplazo del individuo que venía ocupando la principal instancia del ejecutivo mediante elecciones siguiendo un mismo sistema de reglas (Cheibub, *et al*, 2010: 70). Por supuesto que alternancia de por sí no señala la existencia de un régimen democrático (Gilbert, 2011: 278; Levistky & Way, 2010: 13). Por otro lado, como una alternancia del poder puede surgir por otras causas diferentes de unas elecciones, la jerarquización del principio de alternancia exige ponerla en función de ser resultado del proceso electoral. Sin embargo, esto es sólo condición necesaria pues puede producirse alternancia derivada de competencia electoral real pero sobre la base de fallas cruciales en la configuración de jugadores como sucedió en la Argentina entre 1958 y 1966 (Pzeworsky *et al* 2000: 17; Mainwaring, 2007: 131) cuando se proscribió al partido de mayor respaldo popular.

La alternancia como condición de la democracia en tanto *posibilidad* (Schedler, 2006:10; Mainwaring 2007: *et al*, 124, 131) depende especialmente de las variables cantidad y tipo de jugadores, y de la temporalidad. Si se ha convenido que tanto en el periodo „t“ como en el periodo t+n los jugadores admitidos sean A, B y C, hay una clara configuración del juego en relación a la constelación de jugadores. Como hay más de una real opción y se asume que los demás requisitos del juego se cumplen, la *chance* de alternancia está dada. Democracia implica esa chance, no necesariamente que el jugador que ha vencido en t, *deba* ser sucedido por B o C en t+n. El mismo hecho de permitir la re-elección, si ha sido acordada mutuamente por los jugadores, no es de por sí contraria a la democracia (Corrales & Penfold, 2014:162). El detalle es que nada impide que la convención asumida hubiese sido que en t+1 el individuo A esté prohibido de jugar si gobernó en t. A pesar de esa prohibición la chance de alternancia aun estaría dada aunque con una distinta configuración de jugadores. Obviamente, se puede alterar el número de jugadores admitidos para un periodo sin enterrar la democracia si vuelve al punto de la decisión original y, conforme a las modalidades estipuladas, se lo cambia conjuntamente entre los que acordaron la constelación inicial. En ello el principio de alternancia no sólo se devela abierto (no importa quienes



pero debe establecerse una constelación de jugadores genuinamente opuestos), y rígido (lo decidido es respetado), sino flexible pues es modificable. El factor sumergido referido a la constelación de jugadores resalta el periodo inter-eleccionario pero no está directamente referido a vulneración de libertades civiles, ni está indispensablemente unido al desnivel del campo. La falla que se detecta ocurre en una de las varias *condiciones* (en este caso el de la alternancia) que deben darse para que el factor elecciones haga sentido. Al ser una condición no puede sumarse a la fila de factores „elecciones libres+sufragio universal+libertades civiles+no tutelaje“ como Levistky y Way lo hacen con su quinto factor del desnivel del campo de juego. Eso mezclaría lo que son condiciones (O'Donnell, 2001:13) para que algo tenga sentido (p.e. las elecciones), con ese algo. De no haberse roto la configuración de jugadores tuvo que haberse dado en 2014 una alternancia en la cabeza del ejecutivo necesariamente aunque ella hubiera beneficiado a otro candidato del partido hegemónico al cual pertenece Morales supuesto que dicho partido hubiese logrado superar el efecto de no contar ya con Morales como candidato, lo cual no es seguro (Maltz, 2007:131).

Sobre la base de este enfoque se puede retomar la hipótesis de Cameron (2014:14) de deducir democracia en un país, entre otras cosas, en función de que los caudillos aún no se han resistido a irse cuando pierden. En realidad no se puede saber a ciencia cierta si un gobernante se irá o no, si el día de la derrota aún no ha llegado (Przeworsky *et al*, 2000: 24-27; Cheibub, *et al* 2010: 70; Schedler, 2006:10). Además, bien vistas las cosas, tampoco sería suficiente el que Morales se fuera ante una derrota electoral para declarar retrospectivamente el régimen como democrático pues eso no contempla la posibilidad de que el jugador que se va, en realidad no estaba habilitado para participar en primer lugar. Se iría abandonando una posición de poder que en sí misma ya era ilegal. Esto violaría uno de los rasgos considerados por Cameron para averiguar el cambio de régimen, a saber, el que el caudillo no se haya rehusado a llevar a cabo elecciones „*constitucionalmente* mandadas“ (2014:12, mi énfasis). Más aún: si lo que se ha alterado es una decisión que el pueblo como constituyente tomó, resulta que la voluntad expresada en el día del voto se habrá basado en desoír lo que el pueblo como constituyente había previamente determinado en relación, a dichas reglas de juego. Debido al enorme apoyo electoral con el que cuenta, la presencia de Morales como jugador alteró significativamente el resultado de la elección<sup>33</sup>. Desde la perspectiva de la elite en el poder, la manipulación de parte de los parámetros del juego ha hecho que el día de una potencial derrota de ella se postergue. Se podría argumentar que la alteración misma de los acuerdos sobre la constelación de jugadores no significó que Morales hubiese rehusado a someterse al veredicto del electorado. Ese argumento ignoraría que la alteración crucial y arbitraria de las reglas de la competencia por el poder en el periodo inter-eleccionario (cf. Weyland, 2013:23)

<sup>33</sup> Corrales & Penfold (2014:163) afirman que candidatos que se reeligen incrementa en cerca del 63% sus opciones de ganar elecciones por el efecto de ser titulares.



afecta lo que el mismo Cameron (2014: 10) considera que es lo que hay que indagar para deducir la naturaleza del régimen. Esto converge con la idea de Cameron de que si se excluiría a un candidato con potencial para cuestionar al gobernante de turno, sube la sospecha de que la elección que se diera en esas condiciones, refleja realmente la voluntad popular (2014: 8). Al ganar las elecciones de 2014 siguió sin saberse cómo reaccionaría Morales en caso de perder. Con su resistencia a su derrota a inicios de 2016 en el referéndum por su re-elegibilidad a posible esta altura entrever mejor lo que se podía intuir dado su estilo de ejercicio del poder en los años precedentes: de que es un legalista oportunista dispuesto a respetar a las condiciones de juego democrático –mucho más de lo que respetó los derechos civiles en general– mientras le conviene. Se ha develado que cuando llega el momento en que pierde, uno no puede estar seguro de que Morales estará dispuesto a irse<sup>34</sup>. Está confirmado que Morales no sólo no respeta al pueblo como constituyente, sino que tampoco es seguro que respetará al pueblo como elector del poder constituido.

### 3.2. La cuestión de las modalidades de régimen político en la Bolivia del NCL

Si luego de varios años de andadura democrática luego de que Morales asumiera la presidencia, el régimen boliviano finalmente dejó de ser democrático, ¿qué sub-tipo de régimen prevaleció antes y después de la transición? En cuanto al sub-tipo no democrático prevaleciente el concepto de AC es un buen candidato para caracterizarlo. Sin embargo, se vio que no describe exactamente lo sucedido. Una solución definitiva a este tema no es posible en el marco de un artículo. A pesar de ello, se pueden introducir algunas consideraciones. El tipo de no-democracia que finalmente ha surgido en Bolivia puede llamarse por un lado „competitivo“ en el sentido que hay varios actores genuinamente opuestos que tienen certeza que es por la vía de su compulsión pública en la búsqueda de votos que se definirá quien tomará las posiciones claves del gobierno cuyos titulares no están pre-determinados de antemano. Pero la competencia aquí –a diferencia del AC– no sólo es real, sino aún *fair*. Puede llamarse por el otro lado „electoral“ porque la „arena“ electoral goza de un „valor intrínseco“, es más que mero rito y subyace a la dinámica de estabilidad y cambio del régimen vigente (Schedler, 2006:12), habilitándose así un medible canal de rendición de cuentas a un electorado (Morse, 2012:165). Esta caracterización „competitivo-electoral“ no coincide con el concepto

34 Anría (2016: 100) da muy apresuradamente por un hecho que Morales se haya allanado a la derrota. Morales ha argumentado que el 51,3 % que alcanzó el No, fue resultado de mentiras digitadas en las redes sociales (declaraciones de Morales en *La Razón* 24 de mayo 2016) y no ha sido claro en cuanto a no insistir con participar en las elecciones de 2019 a pesar de la derrota. Insinuó inicialmente una revancha (*El País*, 25/05/2016), aunque ha mencionado recientemente que sí dejaría el poder el 2020 (*El Deber*, 03/09/2016). Lo dijo una semana después de que las asociaciones de coccaleros lo volvieran a ratificar como candidato para el 2019. Recuérdese que Morales ya sustentó sus rupturas de palabra amparado en que sus apoyos sociales „le claman“ hacer tal o cual cosa. Por tanto, lo único seguro por el momento es su oscilación.



de „autoritarismo electoral“ (AE) según Schedler (2006). El AE está más centrado en el acto electoral como tal y no en un ámbito más amplio como el que caracteriza al AC y su atención de las „instituciones autoritarias“, más allá del acto electoral mismo (Morse, 2012:184). Más importante aún: el AE presupone un grado tal de daño en la variable electoral que hace de las elecciones un proceso instrumentalizado a los fines del dominio autoritario (Schedler, 2006: 3,5), cosa que en el Bolivia no se cumple (Anría, 2016:100).

Como Morales acabó ganando las elecciones de 2014 será polémico negarle una legitimidad de apoyo del pueblo en cánones de acto electoral. Sin embargo, estos procesos sucedieron fuera de un régimen democrático como envoltorio. Esto es paradójico pues deja entrever un régimen no democrático que, sin embargo, opera bajo apoyo popular clásicamente formalizado, refiriendo lo popular no a lo ‚multidinario‘, o a lo participativo ‚no-representativo‘, sino al hecho de que es el pueblo como cuerpo electoral el que avala que la elite de gobierno se quede. Prevalece un régimen popularmente legitimado no democrático.

La otra pregunta refiere al tipo de régimen democrático que existió en el periodo 2005-2010, ya bajo el mandato de Morales, antes de que dicho régimen sucumbiera. Se vio que la alternativa de DD no es del todo convincente como descriptor pues un sub-tipo en este contexto debe surgir de cualidades intrínsecamente vinculadas al concepto de democracia. Este requisito puede ejemplificarse viendo la teoría del régimen postliberal para describir el caso boliviano actual, así como esta ha sido adelantada por Wolff (2013). No cabe duda que un distinguo del régimen democrático post 2005 fue la complementación sistemática del régimen de democracia representativa previo con modalidades democráticas que Wolff llama „no liberales“ (Wolff, 2013: 42; Cameron, 2014). Esto se suele ejemplificar convincentemente con las autonomías indígenas y su constitucionalización en 2009. Algo parecido puede deducirse del incremento de decisiones basadas en mayorías mediante la aplicación de instrumentos de democracia directa (Wolff, 2013: 46). Si bien es menos claro si las modalidades de democracia directa referidas a las figuras como el referéndum, la iniciativa legislativa y el revocatorio estipulados en el Art. 11 de la NC sean algo intrínsecamente no liberal, amén de que muchas de ellas fueron parcialmente constitucionalizadas antes de la era Morales, sería erróneo desconocer el que, bajo las nuevas condiciones, no se hayan vinculado cambios políticos trascendentes al pronunciamiento del ciudadano de manera inédita. Esta dinámica recupera el periodo inter-electoral como ámbito de actualización democrática<sup>35</sup>. Esta intensificación de la participación directa ciudadana en procesos de decisión (Anría, 2016:103) indica que si bien se debe aún indagar si ella se deja densificar al punto de que permita hablar de un subtipo de democracia, por lo menos queda claro que en Bolivia se ha disparado una práctica y dinámica de involucramiento del *demos* mayor

35 Para el Ecuador ver en este sentido, Mejía, 2011:155. Cf. Sin embargo, ver Mainwaring (2012: 961) y su discusión sobre los límites de incrementar input popular más allá de elecciones dado el rol finalmente decisivo de los electos para decidir.



que en su pasado (Wolff, 2103:43). Estos cambios podrían llegar a formar la base de un subtipo de régimen democrático pues versan sobre aspectos genuinamente relacionados a democracia. Sin embargo, este camino esconde problemas irresueltos en lo conceptual. Resulta definitivamente menos convincente ver una posible configuración de un nuevo sub-tipo de democracia porque la „sociedad civil organizada participará en el diseño de las políticas públicas“ (Art. 241 de la NC). La misma duda se aplica a la participación política de grupos sociales mediante cabildos, control social corporativo o semejantes dispositivos como los se establecen en el Art. 11/III/1 de la NC. La razón para descartarlos se sustenta en una definición de democracia que se funda en la igualdad ciudadana, un mínimo de formalización del efecto *demos* y una capacidad real de influencia de éste sobre la forja de políticas de gobierno en el Estado. Siguiendo a Unger (2008:26), democracia supone que los procesos de inclusión ciudadana sean de doble vía: el destinatario del mandato del *demos* está conminado a reaccionar, mientras que en otras formas de participación ciudadana, muchas de ellas basadas en el ejercicio de derechos fundamentales del individuo, el sistema las puede escuchar pero no necesariamente implementar (Unger, 2008:30). Alguna literatura sobre Bolivia prefiere empero considerar las presiones de adherentes corporativos a Morales como síntomas de salud democrática del país (así Anria, 2016:101).

El dato innegable de reforzamiento de involucramiento ciudadano en decisiones centrales no basta para caracterizar el régimen democrático boliviano antes de su caída. La otra cara de la medalla es la diferente cualidad con la que después del ascenso de Morales al poder, se produjo la distorsión del juego de competencia política. No es suficiente decir que en toda democracia, vieja o nueva, el campo de juego siempre está distorsionado (Schmitter, 2009: 22). En el caso de Bolivia el hostigamiento a la oposición, incluso antes de que el régimen dejara de ser democrático, si bien no llega a eliminar una competencia mínima, sí se diferencia de la democracia pre-Morales por el grado de formalización que ha adoptado la persecución a la oposición. Esto tiene que ver con un fenómeno más general del NCL que se ha llamado „legalismo autocrático“ en la que una empaquetadura formalista dificulta su impugnación racional (Corrales, 2015: 40). Dadas las dimensiones que ahora alcanza, este „legalismo autocrático“ no sólo continúa, sino que agrava el „legalismo discriminatorio“ que ya se practicaba en el pasado latinoamericano (Weyland, 2013:23). Al perjuicio natural de los oponentes mediante vías informales que además no son justiciables (ver Levitsky y Way, 2010: 6), se añade un hostigamiento a la oposición por vías formalizadas que vinieron de la mano de un recrudescimiento de la subordinación del poder judicial (cf. Castagnola & Perez-Liñán, 2011: 296ss; Anria, 2016:107). El que, comparativamente hablando<sup>36</sup>, la justicia antes de Morales no haya gozado de los mejores índices de indepen-

36 Como una indicación de esta evolución pueden tomarse índices del estado de derecho sobre la base de datos del Banco Mundial (ver [http://www.theglobaleconomy.com/Bolivia/wb\\_ruleoflaw/](http://www.theglobaleconomy.com/Bolivia/wb_ruleoflaw/)). Entre 1996 y 2014 dentro de una banda de -2.5 (débil estado de derecho) a 2.5 (fuerte estado de derecho), Bolivia siempre tuvo valores bajo cero con un promedio de -0.78 puntos, mientras que ese valor estuvo siempre sobre 0 tanto para



dencia, no excluye que las cosas no hubieran podido empeorar. Tampoco se puede salvar a Morales arguyendo que no hizo lo suficiente por mejorar algo que ya venía mal (así pero Anria, 2016:106) como si Morales no lo hubiera hecho por descuido, fatiga o resignación ante tan descomunal tarea. Al contrario, no creer en la idea „liberal“ de una justicia independiente es una convicción íntima de su visión política y concepción de Estado. Por tanto, el que se sostenga que Bolivia fue democrática por varios años luego de ascenso de Morales no implica desconocer que no se haya tratado de una democracia aquejada por desperfectos mayores o nuevos a los que las democracias de todos modos suelen acusar (Cameron, 2014: 19). En resumen el régimen democrático previo al derrumbe tuvo como rasgos distintivos mayores márgenes de democracia no liberal en el caso indígena, incremento del involucramiento formal y preceptivo de la ciudadanía como *demos* en decisiones centrales del Estado pero en medio de una judicialización incrementada del desmantelamiento de la oposición. Lo que queda por investigar a futuro es si todos estos rasgos distintivos son suficientemente „macro“ como para sustentar un sub-tipo claro de régimen<sup>37</sup>.

### 3.3. El status teórico de HA en relación a la existencia del régimen democrático

El tercer bloque del enfoque alternativo tiene que ver con el tipo de concatenación que prevalece entre democracia y HA. Cuando aquí se sostiene que lo que acabó con el régimen democrático en Bolivia fue una decisión del TC acomodada a los intereses del gobernante, eso parece sustentar la hipótesis de Levitsky y Loxton de que fue el ataque a la HA lo que precipitó la transición. Cameron al proponer clasificar Bolivia como DD, lo hace considerando la ausencia o la falla de HA. La HA es pues central incluso para enfoques con diagnósticos opuestos sobre el destino de la democracia en Bolivia. El problema es que la *relación de base* entre democracia y HA es infinitamente más problemática de lo que parece. Una visión divergente a la subyace a los dos enfoques criticados, se deja resumir en cinco aseveraciones: 1) la HA no es necesaria para que definir democracia<sup>38</sup>; 2) salvo un matiz que se explicará enseguida, democracia no requiere de HA ni viceversa considerados ambos como sub-sistemas del Estado; 3) tampoco es la HA un criterio cuya ausencia permitiría abrir un sub-tipo de democracia „disminuido“; d) la HA no es garantía de que la democracia no pueda finalmente quebrarse, sin perjuicio de que el sistema completo de instancias independientes se mantenga y e) la HA es un sub-sistema tan jerárquico como lo democrático. Para evitar

Chile (con un promedio de +1.27) y para el Uruguay (con un promedio de 0.55). Sintomáticamente, el valor máximo para Bolivia fue alcanzado en 1998 y el peor en 2009.

37 Wolff (2013:33) que ha defendido la opción de una democracia postliberal reconoce, por su lado, que aún no está del todo claro que los rasgos que el destaca como justificadores de un nuevo „subtipo“ de democracia, hayan desembocado en „cambios macro-políticos“. Obviamente, que si como aquí se sugiere Bolivia ya no tiene un régimen democrático la idea de una democracia postliberal queda de todos modos en el aire.

38 Convergente con Mainwairing *et al.*, 2007: 128.





malentendidos no se afirma que determinadas libertades políticas y derechos civiles específicos no sean inherentes a lo democrático (O'Donnell, 2001:16) pues sólo así esta puede reproducir su propia lógica. No obstante, dichas libertades y derechos no sólo son partes especializadas de un conjunto mucho más grande de garantías<sup>39</sup>, sino que sólo tienen la calidad de ser condiciones „alrededor“ del núcleo definitorio de lo democrático.

En relación al punto referido al papel del HA en el espacio definicional de lo democrático basta constatar que, como según el propio O'Donnell (2003) lo especifica, la HA trata de actos de agencias estatales que incurrir en transgresiones o corrupción, ambos de naturaleza *ilícita* (Peruzzotti, 2011:276). Por tanto, no se trata de aspectos que conciernen al núcleo definidor de democracia, a saber: que el pueblo pueda decir algo en la hechura de decisiones estatales que acatará (Munck, 2007:31). Un país sin estas instancias podrá eventualmente ser más corrupto o carecer de un sistema óptimo para enderezar invasiones de ámbitos de actuación, pero de ahí no se deduce necesariamente que no hubiera democracia o que ésta se hallara averiada (Huntignton, 1991:10).

En segundo lugar, el que la democracia no requiera de un sistema completo de HA se prueba con el hecho de que, si bien con Morales en el poder se inaugura en Bolivia un nuevo patrón de la politización de la HA, esto no llevó a que Bolivia dejara automáticamente la senda democrática. La hipótesis de que democracia no requiere HA exige empero un recaudo. Su validez no excluye que algunos dispositivos *específicos* como una corte electoral independiente sí sean indispensables para que un régimen democrático exista. Mientras la calidad de un TC juega un rol crucial sólo bajo determinados escenarios, la necesidad de una corte electoral independiente es un requisito permanente. Sin embargo, eso no arrastra que todo „un sistema“ completo de agencias similarmente independientes exista. Esto es claro para agencias de regulación sectorial o una Oficina General de Auditoría del Estado aunque puede ser menos claro en el caso de un TC debido a que, bajo determinadas circunstancias, la protección de la lógica de reproducción procedimental del régimen democrático puede acabar ventilándose en la jurisdicción constitucional. Ya que esto es una eventualidad, no se altera la tesis de fondo de que democracia no implica la HA en términos generales y sistemáticos. En cuanto al tercer punto, la ausencia de la HA tampoco implica un tipo disminuido de democracia pues la HA es un fenómeno no solo exógeno al núcleo, sino al espacio definicional general de democracia. En cuanto a que la existencia de HA no puede garantizar, por sí sola, que la democracia no quiebre resulta de que la elite del poder puede distorsionar el campo de juego usando medidas no justiciables, como Levitsky y Way (2010) lo recuerdan. En el hipotético escenario en que Morales al

39 De ahí que decir genéricamente como Abts & Rummens (2007:418) que las „libertades constitucionales“ no serían cortapizas „externas“ a la voluntad del pueblo, sino „condiciones constitutivas de la posibilidad de la democracia“ es conceptualmente desproporcionado aunque bien intencionado.



momento de romper su palabra se hubiera enfrentado a un TC independiente, hubiese sido imaginable que Morales su hubiese visto compelido a ir por la vía correcta del referéndum. Sin embargo, nada impide que en el referéndum mismo, siendo la vía correcta, se produzca una distorsión de credibilidad electoral que, al final, pese al TC independiente, acaba quebrando el régimen democrático. Finalmente en cuanto al estatus de la HA, ella no sólo es exógena a la democracia, sino que es sólo *parte* de un sub-sistema del Estado mucho más complejo cuya comprensión es tarea pendiente de futura investigación<sup>40</sup>. Este sub-sistema que incluye la HA „asignada“ es parte de los principios estructurantes del Estado junto a varios otros, entre los cuales está el sub-sistema democracia. Munck (2006: 35) ha usado la idea de la coexistencia de diversos „valores“ además del democrático, y ha mencionado en ese contexto al „estado de derecho“ como uno de esos otros valores tan relevantes como el democrático. Esa imagen converge con lo que aquí se propone con la salvedad que se concibe la HA sólo como un componente más junto a otros como „estado de derecho“ o un „judicial independiente“ dentro de un sub-sistema común. Tomados por sí solos, sin entender el común denominador que los vincula, impide una visión completa y compleja del Estado. No se niega que el sub-sistema democracia y el sub-sistema del cual la HA es parte establezcan vínculos. No obstante ello, ambos sub-sistemas se reproducen siguiendo sus propias lógicas y el que uno de ellos falle no justifica etiquetar el otro por causa de esta ausencia o falla. En cada uno de estos sub-sistemas y los otros comparables que, a esta escala de agregación estructural existen dentro del Estado, las respectivas fallas deben buscarse en desperfectos dentro de sus respectivas lógicas inherentes.

Se puede completar la caracterización de Bolivia como un Estado que desde 2015 cuenta con un régimen de tipo competitivo-electoral de notable apoyo popular formal pero no-democrático por haberse viciado el principio de alternancia mediante vías pseudo-institucionales. Surge luego de un periodo democrático bajo Morales que, a pesar de una HA desmantelada, subsistió con aditamentos constitucionalizados en la forma de mecanismos de democracia directa, modalidades no liberales de autogobierno indígena y el recrudecimiento de un hostigamiento formalizado a la oposición política que sumados no desplazaron el principio de de democracia representativa. Las causas del quiebre de la democracia no tuvieron que ver con el desmantelamiento de la HA.

40 Para una primera aproximación sobre este sub-sistema aún invisibilizado, ver Franz Xavier Barrios Suvelza (2016).

## Bibliografía

- Abts, Koen & Rummens, Stefan (2007) „Populism versus Democracy“ en *Political Studies*, Vol. 55, 405-424.
- Archondo, Rafael (2009): “Breve biografía de Evo Morales”. En Revista *Umbrales*, N° 19, pp. 97-118.
- Arnim, Hans Herbert von (1997) *Fetter Bauch regiert nicht gern*, München: Kindler.
- Barrios-Suvelza, Franz Xavier (2007) „¿Cómo modular el péndulo boliviano? en *Nueva Sociedad*, 207, pp. 144-157.
- Barrios-Suvelza, Franz Xavier (2016) „La apuesta del Nuevo Constitucionalismo Latinoamericano por desmontar los controles contra-mayoritarios y el impacto de esto sobre la estatalidad en América Latina“, Trabajo preparado para su presentación en el 8o Congreso Consejo Europeo de Investigaciones Sociales en América Latina.
- Cameron, Maxwell (2014): “The myth of competitive authoritarianism in the Andes”. En [http://documents.mx/documents/the-myth-of-competitive-authoritarianism-in-the-andes-jan14-1.html](http://documents.mx/documents/the-myth-of-competitive-authoritarianism-in-the-andes-jan14-1.html)(retrieved 11.10.2015)
- Castagnola, Andrea & Perez-Liñán, Aníbal (2011) Bolivia: he rise (and Fall) of judicial review, En Helmke, Gretchen y Ríos-Figueroa, Julio (Eds.): *Courts in Latin America*, Cambridge: Cambridge University Press, pp.278-305.
- Cheibub, Jose Antonio; Gandhi, Jennifer y Vreeland, James (2010) „Democracy and dictatorship revisited“ en *Public Choice*, 143, pp. 67-101.
- Colón-Ríos, Joel (2012) *Weak Constitutionalism*, New York: Routledge.
- Corrales, Javier (2015) „Autocratic legalism in Venezuela“ en *Journal of Democracy*, Vol. 26, N 2, pp. 37-51.
- Corrales, Javier (2013): “Constitutional rewrites in Latin America: 1987-2009”. En: Domínguez, Jorge y Shifter, Michael (eds.): *Constructing democratic governance in Latin America*. Baltimore: John Hopkins University Press, pp. 13-47.
- Corrales, Javier & Penfold, Michael (2014) „Manipulating term limits in Latin America“ in *Journal of democracy*, Vol. 25, N4, 157-168.
- Cortell, Andrew y Peterson, Susan (1999): “Altered states: explaining domestic institutional change”. En *British Journal of Political Science*, N° 29:1, pp. 177-203.
- De la Torre, Carlos y Arnson, Cynthia (2013) „Introduction“ en *Latin American Populism in the Twenty-First Century*, de la Torre, Carlos; Arnson, Cynthia (Edt.), Baltimore: John Hopkins University Press
- Diamond, Lary (2002): “Thinking about hybrid regimes”. En Revista *Journal of Democracy*, N° 13:2, pp. 22-35.

- Freedom House (2013) *Freedom in the World*. En <https://freedomhouse.org/report/freedom-world/2013/bolivia> (retrieved 11.10.2015)
- Gilbert, Leah y Mohseni, Payam (2011): “Beyond authoritarianism: the conceptualization of hybrid regimes”. En *Studies in Comparative International Development*, N° 46:3, pp. 270-297.
- Gonzalez, Lucas (2014) „Unpacking Delegative Democracy-Digging into the empirical content of a rich theoretical concept“ En: Brinks, Daniel; Leiras, Marcelo; Mainwaring, Scott (Eds.) *Reflections on uneven democracies-The legacy of Guillermo O'Donnell*, John Hopkins University Press, pp. 240-268.
- Huntington, Samuel (1991) *The third Wave-Democratization in the Late Twentieth Century*, Oklahoma: Norman Publishing.
- King, Phoebe (2013): “Neo-Bolivarian constitutional design”. En: Galligan, Denis y Versateeg, Mila (eds.): *Social and political foundations of constitutions*. New York: Cambridge University Press, pp. 366-397.
- Lazarte, Jorge (2005): “El recorrido de la asamblea constituyente”. En *Opiniones y Análisis*, N° 74, pp. 83-110.
- Levitsky, Steven y Way, Lucan (2010): *Competitive authoritarianism: hybrid regimes after the Cold War*. New York: Cambridge University Press.
- Levitsky, Steven y Loxton, James (2013): “Populism and competitive authoritarianism in the Andes”. En *Democratization*, N° 20:1, pp. 107-136.
- Loewenstein, Karl (1957): *Political Power and the governmental process*. Chicago: University of Chicago Press.
- Mahoney, James y Thelen, Kathleen (2010): “A theory of gradual institutional change”. En: Mahoney, James y Thelen, Kathleen (eds.): *Explaining institutional change - ambiguity, agency and power*. New York: Cambridge University Press, pp. 1-37.
- Mainwaring, Scott (2102) „From representative democracy to participatory competitive Authoritarianism: Hugo Chávez and Venezuelan Politics“ en *Perspectives on Politics*, Vol. 10/No.4, 955-967.
- Mainwaring, Scott/Brinks, Daniel y Pérez-Liñán, Aníbal (2007): “Classifying political regimes in Latin America, 1945-2004”. En: Munck, Gerardo (ed.): *Regimes and democracy in Latin America: Theories and methods*. Oxford: Oxford University Press, pp. 123-160.
- Maltz, Gideon (2007)“The case for presidential term limits“ en *Journal of Democracy*, Vol. 18, N1, pp. 128-142.
- Mayorga, René (2009): “Sociedad civil y estado bajo un populismo plebiscitario y autoritario”. En: Arnson, Cynthia/Armony, Ariel,/Smulovitz, Catalina/Chillier, Gastón/Peruzzoti, Enrique/Cohen, Giselle (eds.): *La 'Nueva Izquierda' en América Latina: derechos humanos, participación política y sociedad civil*. Washington: Woodrow International Center, pp. 109-117.





- Mejía, Andrés (2011) „¿Revolución o delegación ciudadana? democracia, gobierno y rendición de cuentas en Ecuador“ en En: O'Donnell, Guillermo/Iazzetta, Osvaldo/Quiroga, Hugo (eds.): *Democracia Delegativa*. Buenos Aires: Prometeo, pp. 139-159.
- Morse, Yonatan (2012) „The era of electoral authoritarianism“ en *World Politics* 64, N1, 161-198.
- Munck, Gerardo (2007): “The study of politics and democracy: touchstones of a research agenda”. En: Munck, Gerardo (ed.): *Regimes and democracy in Latin America: Theories and methods*. Oxford: Oxford University Press, pp. 25-37.
- O'Donnell, Guillermo (1994) „Delegative Democracy“, en *Journal of Democracy*, Volume 5, Number 1, pp. 55-69.
- O'Donnell, Guillermo (2001): “Democracy, law and comparative politics”. En *Studies in Comparative International Development*, N° 36:1, pp. 7-36.
- O'Donnell, Guillermo (2003): “Horizontal accountability: the legal institutionalization of mistrust”. En: Mainwaring, Scott y Welna, Christopher (eds.): *Democratic accountability in Latin America*, Oxford: Oxford University Press. pp. 34-54.
- O'Donnell, Guillermo (2011): “Nuevas reflexiones acerca de la democracia delegativa”. En: O'Donnell, Guillermo/Iazzetta, Osvaldo/Quiroga, Hugo (eds.): *Democracia Delegativa*. Buenos Aires: Prometeo, pp. 19-33.
- Peruzzotti, Enrique (2014) „Accountability deficits of delegative democracy“ en En: Brinks, Daniel; Leiras, Marcelo; Mainwaring, Scott (Eds.) *Reflections on uneven democracies-The legacy of Guillermo O'Donnell*, John Hopkins University Press, pp. 269-284.
- Postero, Nancy (2010): “The struggle to create a radical democracy in Bolivia”. En *Latin American Research Review*, N° 45:4, pp. 59-78.
- Przeworski, Adam (2000): *Democracy and development: political institutions and well-being in the world, 1950-1990*. New York: Cambridge University Press.
- Przeworski, Adam (2015) „Acquiring the habit of changing governments through elections“ en *Comparative Political Studies*, Vol. 48 (1), pp. 101-129.
- Quiroga, Hugo (2011) „Parecidos de familia. La democracia delegativa y el decisionismo democrático“ en En: O'Donnell, Guillermo/Iazzetta, Osvaldo/Quiroga, Hugo (eds.): *Democracia Delegativa*. Buenos Aires: Prometeo, pp. 35-51.
- Rendueles, César y Sola, Jorge (2015): “Podemos y el «populismo de izquierdas»”. En *Nueva Sociedad*, N° 258, pp. 29-44.
- Rodríguez, Eduardo (2009): “La maduración del poder constituyente en Bolivia”. En: Crabtree, John y Whitehead, Lawrence (eds.): *Unresolved tension. Bolivia past and present*. Pittsburgh: University of Wisconsin Press, pp. 163-179.
- Saward, Michael (2009) „Authorisation and authenticity: Representation and the Unelected“ en *The Journal of political Philosophy*, Vol. 17, N1, pp. 1-22.



- Saward, Michael (2006) „The representative claim“ in *Contemporary Political Theory*, 5, 297-318.
- Schedler, Andreas (2006): “The logic of electoral authoritarianism”. En: Schedler, Andreas (ed.): *Electoral authoritarianism - The dynamics of unfree competition*. Boulder: Lynne Rienner Publishers, pp. 219-231.
- Schedler, Andreas (2013) *The politics of uncertainty: sustaining and subverting electoral authoritarianism*, Oxford University Press.
- Schmitter, Philippe (2009): “Defects and deficits in the quality of neo-democracy”. En: Bland, Gary y Arnson, Cynthia (eds.): *Democratic deficits- Addressing challenges to sustainability and consolidation around the world*. Washington: Woodrow International Center, pp. 19-35.
- Slater, Dan y Simmons, Erica (2012) „Coping by colluding: political uncertainty and promiscuous powersharing in Indonesia and Bolivia“ en *Comparative Political Studies*, Vol. 46(11), pp. 1366-1393.
- Tapia, Luis (2009): “Representación, participación y democratización en las relaciones estado-sociedad civil en Bolivia”. En: Arnson, Cynthia/Armony, Ariel/Smulovitz, Catalina/Chillier, Gastón/Peruzzotti, Enrique/Cohen, Giselle (eds.): *La 'Nueva Izquierda' en América Latina: derechos humanos, participación política y sociedad civil*. Washington: Woodrow International Center, pp. 119-130.
- Taylor, Kucy (2010) „Re-founding Representation: Wider, Broader, Closer, Deeper“ en *Political Studies Review*, Vol. 8, pp. 169-179.
- Viciano, Roberto y Martínez, Rubén (2011): “El nuevo constitucionalismo latinoamericano: fundamentos para una construcción doctrinal”. En *Revista General de Derecho Público Comparado*, N° 9, pp. 1-24.
- Weyland, Kurt (2013) :The threat from the populist left“ in *Journal of democracy*, Vol. 24, N 3, 18-32.
- Wolff, Jonas (2013): “Towards post-liberal democracy in Latin America? A conceptual framework applied to Bolivia”. En *Journal of Latin American Studies*, N° 45:1, pp. 31-59.
- Unger, Sebastian (2008) *Das Verfassungsprinzip der Demokratie: Normstruktur und Norminhalt des grundgesetzlichen Demokratieprinzips*, Tübingen: Mohr Siebeck.