

**FACULTAD LATINOAMERICANA DE CIENCIAS SOCIALES
SEDE ECUADOR
DEPARTAMENTO DE ESTUDIOS POLÍTICOS
CONVOCATORIA 2008-2010**

**TESIS PARA OBTENER EL TÍTULO DE MAESTRÍA EN CIENCIAS
POLÍTICAS**

**AUTORITARISMO Y NEOLIBERALISMO EN LATINOAMERICA
¿ESTÁN RELACIONADOS?**

ARTURO RENÉ MOSCOSO MORENO

DICIEMBRE DE 2013

**FACULTAD LATINOAMERICANA DE CIENCIAS SOCIALES
SEDE ECUADOR
DEPARTAMENTO DE ESTUDIOS POLÍTICOS
CONVOCATORIA 2008-2010**

**TESIS PARA OBTENER EL TÍTULO DE MAESTRÍA EN CIENCIAS
POLÍTICAS**

**AUTORITARISMO Y NEOLIBERALISMO EN LATINOAMÉRICA
¿ESTÁN RELACIONADOS?**

ARTURO RENÉ MOSCOSO MORENO

**ASESOR DE TESIS: SIMÓN PACHANO HOLGUÍN
LECTORES/AS: CARLOS MELÉNDEZ, RENÉ MAYORGA**

DICIEMBRE DE 2013

DEDICATORIA

A Mariangela, siempre
A Nicolás y Antonia

AGRADECIMIENTOS

En primer lugar, mi agradecimiento eterno a mi esposa Mariangela por la paciencia, tolerancia y comprensión que siempre tuvo mientras realizaba mis estudios de maestría y durante la elaboración de este trabajo. Su amor y el de mis hijos hacen todo posible.

Agradezco también a Simón Pachano, maestro y amigo, cuyas primeras clases me impulsaron a continuar con la maestría que ahora culmino y que además, fue el gestor y promotor incansable de este trabajo, con cuya acertada asesoría y consejos, finalmente ha llegado a buen puerto.

No puedo dejar de agradecer a Mónica Moreno, mi madre, ejemplo de vida y apoyo incondicional de sus hijos y a mi abuelo René Moreno, que desde muy pequeño me inculcó el amor a las letras y a la ciencia. Vaya en su memoria esta tesis.

Especial mención merece Carlos Meléndez, excelente maestro y gran amigo. Sus valiosos consejos, su amistad y la entrega con sus alumnos han sido un aporte invaluable para mi carrera.

Debo agradecer también al personal de FLACSO Sede Ecuador por su apertura y su disposición a brindarme siempre una mano generosa, en especial a María del Carmen Ulcuango y a María Fernanda Almeida, agradecimiento que hago extensivo a toda la planta docente del Departamento de Estudios Políticos. Gracias por haberme permitido cursar en sus aulas una maestría que me abrió un mundo nuevo de pensamientos e ideas.

ÍNDICE

Contenido	Páginas
RESUMEN	6
Introducción	7
CAPITULO I DEMOCRACIA Y AUTORITARISMO	11
CAPITULO II DEMOCRACIA Y PRESIDENCIALISMO.....	20
CAPITULO III NEOLIBERALISMO	28
Neoliberalismo en Latinoamérica y el Consenso de Washington.....	29
Neoliberalismo en Venezuela	34
Neoliberalismo en Ecuador	38
Neoliberalismo en Argentina	45
Primera Etapa	45
Segunda Etapa.....	50
Neoliberalismo en Perú	56
Neoliberalismo en Bolivia.....	63
CAPITULO IV DEMOCRACIA Y NEOLIBERALISMO	74
Freedom House	78
Polity IV	81
Mainwaring, Brinks y Perez – Liñán	86
Conclusiones.....	94
Bibliografía.....	99

RESUMEN

El presente trabajo intenta determinar la presencia en Latinoamérica de una posible relación causal entre una aplicación exitosa de políticas neoliberales y la existencia de regímenes o gobiernos autoritarios, no plenamente democráticos o con baja calidad de democracia, es decir, si el éxito o el fracaso en la implementación de las reformas de mercado se relaciona con el tipo de régimen existente y la calidad de la democracia en los países examinados. Empieza con una introducción que analiza el lugar en que se ubican, tanto en 1985 como en 1999, Ecuador, Venezuela, Perú, Argentina, Bolivia y otros países latinoamericanos en el índice de reforma estructural desarrollado por Lora y Panizza, para luego plantear las respectivas preguntas de investigación acerca de la relación entre neoliberalismo, autoritarismo, democracias disminuidas y calidad de la democracia. A fin de contestarlas, se hace en primer lugar una conceptualización tanto de democracia como de autoritarismo utilizando el concepto de poliarquía de Dahl, las ideas de Sartori y las definiciones de Linz. Se analiza también las diferentes tipologías de democracia y autoritarismos disminuidos, la calidad de la democracia y las diferentes metodologías para medirla. Luego se hace una caracterización del particular presidencialismo latinoamericano, tratando de determinar si es que esa forma de gobierno ha afectado la calidad de la democracia en el continente. Más adelante se hace una conceptualización del neoliberalismo a partir de las ideas de Friedman y se analiza sus efectos en la democracia, estudiándose después su aplicación en Latinoamérica a través de los estudios de Lora y Panizza y de Corrales, haciendo un examen caso por caso en los 5 países escogidos para este trabajo. Después, a fin de determinar la relación entre neoliberalismo y democracia, se procede a hacer una comparación entre la ubicación de los países analizados en los índices de Freedom House, Polity IV y Mainwaring, Brinks y Pérez-Liñán durante los años de estudio a fin de intentar determinar el tipo de régimen y el grado de democracia existente durante ese periodo en cada uno de ellos. Finalmente, se plantean las respectivas conclusiones en donde se intenta responder a las preguntas de investigación planteadas.

Introducción

Bresser, Maravall y Przeworski sostienen en un artículo publicado en 1995 que las reformas estructurales o neoliberales al estilo del consenso de Washington, tendían a ser adoptadas por decreto a través de un estilo político autocrático, debilitando las instituciones representativas, personalizando la política, reduciéndola a “*arreglos, cohechos y búsqueda de redenciones*” y afirmaban que el neoliberalismo, aplicado a través de una política tecnocrática, debilitaba a las incipientes instituciones democráticas que acababan de surgir en las recientes oleadas de transición que irrumpieron en América Latina desde finales de los 70 (1995: 147 – 148).

Por su parte, Weyland, en un artículo de 2004 se pregunta: *¿Qué tan compatibles son el neoliberalismo y la democracia en Latinoamérica? ¿De qué forma el ajuste económico y las reformas de mercado afectan a la libertad política y al gobierno civil competitivo?*, argumentando luego que el neoliberalismo ha fortalecido la estabilidad de la democracia en América Latina, pero ha debilitado su calidad (2004: 135-137).

Por otra parte, en 1997 Eduardo Lora desarrolló unos índices, actualizados luego por Lora y Panizza en 2002 (2002: 7), que analizan y comparan en 19 países latinoamericanos el grado de aplicación de la reforma estructural tanto en 1985 como en 1999. Javier Corrales, por otra parte, en un estudio sobre reformas estructurales realizado en 2003, dividió en tres grupos a los países latinoamericanos, los que aplicaron una reforma agresiva, los que aplicaron una reforma intermedia y los que aplicaron una reforma superficial (2005: 101 – 103).

En el índice de Lora y Panizza, Ecuador y Venezuela, constan, entre otros, como dos de los países sudamericanos con más bajo índice de reformas estructurales, mientras que Bolivia, Perú y Argentina encabezan la lista. En este índice no se consideró a Chile, que comenzó con la aplicación de las reformas estructurales a poco de iniciada la dictadura de Augusto Pinochet en 1973 y que para la época en que se empezaron con las reformas en el resto de Latinoamérica, ya había implementado la mayoría.

Por su parte, el estudio de Corrales ubica a Argentina, Perú, Chile y Bolivia dentro de los países sudamericanos que aplicaron una reforma agresiva; a Brasil y Colombia entre los que aplicaron una reforma intermedia y finalmente, ubica a Venezuela, junto

con Ecuador, entre los que aplicaron una reforma superficial, existiendo una coincidencia entre ambos estudios.

El alto índice de Bolivia, Perú y Argentina en el estudio de Lora y Panizza y la consideración de estos países junto con Chile como reformadores agresivos en el estudio de Corrales, junto a la presencia de gobiernos claramente autoritarios en al menos dos de esos cuatro países¹ y la posición de Ecuador y Venezuela, con bajos índices de reforma, llama la atención sobre las causas que hubieran podido incidir en ese resultado, surgiendo la pregunta: ¿Es cierto, tal como afirmaban Bresser, Maravall y Przeworski, que regímenes autoritarios permiten una aplicación eficiente de la reforma estructural o neoliberalismo? ¿Es cierto que, como afirma Weyland, el neoliberalismo disminuyó la calidad de la democracia en la región?

Estas se constituyen entonces, en las preguntas de investigación del presente trabajo, para contestar las cuales, se utilizarán el índice de Lora y Panizza a fin de medir la aplicación de la reforma estructural en los países que se analizarán, la que se constituye como la variable dependiente de este trabajo.

La variable independiente de este trabajo, esto es la existencia o no de regímenes autoritarios, semidemocráticos o con democracias de calidad disminuida en aquellos países o casos escogidos, se lo hará definiendo primero a la democracia, para lo cual se ha optado por el concepto de poliarquía de Robert Dahl (1989: 14), por ser mínimo y procedimental; mientras que para definir al autoritarismo se acudirá principalmente a las ideas de Juan Linz, uno de los autores que más ha contribuido para precisar este concepto (Stoppino, 2008: 133).

Dado que existen innumerables subtipos o clasificaciones de democracias o de autoritarismos disminuidos, cuyas características bien podrían aplicarse a varios gobiernos latinoamericanos durante las décadas de 1980 y 1990, se intentará determinar que clasificaciones se podrían utilizar para definir el tipo de régimen mediante el cual se implementó la reforma estructural en los países analizados y la calidad de los mismos, para lo cual se utilizará tres índices de medición de democracia: Freedom House, el Proyecto Polity IV que hace el Center for Systemic Peace, y el desarrollado Mainwaring,

¹ Estos son el Perú de Fujimori y el Chile de Pinochet. El caso de Bolivia tiene particularidades muy especiales, que serán analizadas más adelante.

Brinks y Pérez-Liñán (2007), porque, en primer lugar, los tres utilizan escalas de intervalo para hacer sus mediciones; y, en segundo lugar, porque son los tres índices que cubren lapsos históricos largos que son más utilizados entre los académicos.

Para contestar las preguntas planteadas, se hará uso del método comparativo, tomando como unidad de medida para determinar el éxito o el fracaso en la aplicación de reformas estructurales el índice desarrollado por Lora y Panizza, contrastándolo con el grado de democracia o autoritarismo que se pueda encontrar en los países con mejores y peores índices.

Pretender hacer un estudio comparativo de los 19 países latinoamericanos analizados por Lora y Panizza a fin de comprobar si la implementación de las políticas neoliberales fueron de la mano de formas autoritarias o semidemocráticas de gobierno es una meta que rebasa a un trabajo de las características y extensión de éste, por lo que se ha escogido para este análisis comparativo a dos países con bajo índice de aplicación de la reforma estructural, Ecuador y Venezuela y a tres países con índices altos, Perú, Argentina y Bolivia, con la particularidad de que tres de ellos son países andinos.

De esta forma, se presenta un estudio comparativo entre estos países sobre la aplicación de las medidas neoliberales y si el éxito o el fracaso en la implementación de las mismas se relacionan con el tipo de régimen existente y la calidad de democracia que presentaban.

Se debe aclarar que lo que se quiere responder en este trabajo es si la aplicación exitosa del neoliberalismo en un país está ligada a la existencia de gobiernos autoritarios o semidemocráticos, no siendo la intención la de juzgar las bondades o defectos de estas políticas ni las consecuencias de su aplicación.

El trabajo se ha estructurado en cuatro capítulos. En el primero se intentará una conceptualización tanto de democracia como de autoritarismo. Para definir a la primera, se partirá del concepto de poliarquía de Dahl, utilizando también las ideas de Sartori (2007: 141-161; 2009). Para la conceptualización del autoritarismo, se utilizará la definición dada por Linz (2000: 159 - 266). Se analizará también las diferentes tipologías de democracia y autoritarismos disminuidos, la calidad de la democracia y las diferentes metodologías para medirla.

En el segundo capítulo se intentará, a través de las ideas de Linz (2009: 450 525) y de Mainwaring y Shugart (2002: 19-64), una caracterización del particular presidencialismo latinoamericano, tratando de determinar si es que ese tipo de régimen ha afectado la calidad de la democracia en el continente. Se abordará el concepto de hiperpresidencialismo de Loewenstein (1982) y su relación con el concepto de democracia delegativa de O'Donnell (1997), de “semi – autoritarismo” de Ottaway (2003) y de “autoritarismo competitivo” de Levitsky y Way (2002).

En el tercer capítulo se conceptualizará al neoliberalismo a partir de las ideas de Friedman (1962) y se analizará sus efectos en la democracia. Luego se analizará su aplicación en Latinoamérica a través del Consenso de Washington, utilizando los estudios de Lora y Panizza y de Corrales. Finalmente se estudiará su aplicación caso por caso en los 5 países escogidos para este trabajo, analizando tanto las reformas económicas como las condiciones en que éstas se implementaron.

Finalmente, en el cuarto capítulo a fin de determinar la relación entre neoliberalismo y democracia, se procederá a hacer una comparación entre la ubicación de los países analizados en los índices de Freedom House, Polity IV y Mainwaring, Brinks y Pérez-Liñán (2007) durante los años de estudio a fin de intentar determinar el grado de democracia existente durante ese periodo en cada uno de ellos.

CAPITULO I

DEMOCRACIA Y AUTORITARISMO

En este capítulo, en primer término se analizará el concepto de democracia, tarea compleja, puesto que en la literatura sobre el tema se encuentran definiciones con varios matices.

La definición etimológica del término, poder (kratos) del pueblo (demos), como bien señala Sartori (2007: 17), no ayuda a precisar el término, a entender cuál es la realidad que está acorde con ella o de qué modo está construida o debe construirse, por lo que se debe ir más allá.

Para empezar, para definir democracia se encuentran dos grandes formas de darle un significado, la empírica y la normativa (Del Águila, 2008: 140). La primera busca definirla a través de su manifestación en la sociedad, atenta a los objetivos o fines que esta persigue lo que se conoce como *democracia sustantiva o material*: “*el sistema será tanto más democrático, cuanto más disminuyan las desigualdades económicas y sociales existentes en la sociedad.*” (Vallés, 2007: 115).

La segunda, calificada por Del Águila (2008: 140), como *normativa* es aquella que busca determinar los principios ideales o normativos que debe tener la democracia para ser calificada como tal y es mejor conocida como la definición instrumental o procedimental de democracia que atiende a “*las reglas del proceso político que han de ser claras e iguales para todos los participantes del mismo.*” (Vallés, 2007: 114-115).

Por su parte, Sartori parte del hecho de que a la democracia hay que conceptualizarla definiendo también a su contrario, esto es, a lo que no es democracia, enunciación que es necesaria para establecer qué está y qué no está incluido en el concepto (2007: 141-142). Entre los términos opuestos a la democracia Sartori enumera algunos: tiranía, despotismo, dictadura, absolutismo, autoritarismo, totalitarismo y autocracia (2007: 144), siendo este último, el de autocracia, al que encuentra como el contrario o contradictorio por antonomasia a la democracia porque significa “*autoinvestidura*”, es decir proclamarse a sí mismo jefe o heredar dicha jefatura (2007: 158). El principio

democrático es que nadie puede investirse a sí mismo con el poder.² Entre democracia y autocracia no existe un continuo porque son contrarios, es una división dicotómica entre democracia o no democracia, sí o no:

Cuando afirmamos que democracia *no es* autocracia, *tertium non datur*, estamos concretamente en posición de clasificar a todos los regímenes posibles en sólo dos casillas, como democracias o no (Sartori, 2007: 158).

La segunda pregunta que se plantea Sartori para completar la definición de democracia, es ¿cuánta democracia?, con la que se puede precisar el nivel o grado de democracia existente, que es una forma diferente de definir la democracia porque permite abordar los casos intermedios entre democracia y no democracia, no siendo ya una definición dualista ni dicotómica y además, permite medir la calidad de la democracia (2007: 143; 2009: 53-54).

Como bien señala Sartori, para definir democracia hay que preguntarse también ¿democracia respecto a que características?, para lo cual, para los fines que persigue este estudio, se utilizará la definición normativa y procedimental de democracia de Dahl, que define a la democracia, en primera instancia, como un régimen político que contempla dos amplias características:

...la ciudadanía es extendida a una proporción comparativamente alta de adultos, y entre los derechos de la ciudadanía se incluye el de oponerse a los altos funcionarios del gobierno y hacerlos abandonar sus cargos mediante el voto (Dahl, 1991: 266).

Esas dos características del régimen político contienen un conjunto de siete instituciones necesarias para el funcionamiento de la democracia, que pueden servir como criterio para decir que países están gobernados por una poliarquía:

1. Funcionarios electos. El control de las decisiones en materia de política pública corresponde, según lo establece la constitución del país, a funcionarios electos.
2. Elecciones libres e imparciales. Dichos

² “Como es evidente, la oposición entre democracia y autocracia pone en juego el principio de investidura y de legitimidad del poder. Y los principios de investidura no varían por grados: saltan. Entre democracia y autocracia, un principio de investidura se convierte en su opuesto y la prueba sobre el terreno es fácil: son las elecciones.”(Sartori, 2007: 158)

funcionarios son elegidos mediante el voto en elecciones limpias que se llevan a cabo con regularidad y en las cuales rara vez se emplea la coacción. 3. Sufragio inclusivo. Prácticamente todos los adultos tienen derecho a votar en la elección de los funcionarios públicos. 4. Derecho a ocupar cargos públicos. Prácticamente todos los adultos tienen derecho a ocupar cargos públicos en el gobierno, aunque la edad mínima para ello puede ser más alta que para votar. 5. Libertad de expresión. Los ciudadanos tienen derecho a expresarse, sin correr peligro de sufrir castigos severos, en cuestiones políticas definidas con amplitud, incluida la crítica a los funcionarios públicos, el gobierno, el régimen, el sistema socioeconómico y la ideología prevaleciente. 6. Variedad de fuentes de información. Los ciudadanos tienen derecho a procurarse diversas fuentes de información, que no sólo existen sino que están protegidas por la ley. 7. Autonomía asociativa. Para propender a la obtención o defensa de sus derechos (incluidos los ya mencionados), los ciudadanos gozan también del derecho de constituir asociaciones u organizaciones relativamente independientes, entre ellas partidos políticos y grupos de intereses (Dahl, 1991: 267).

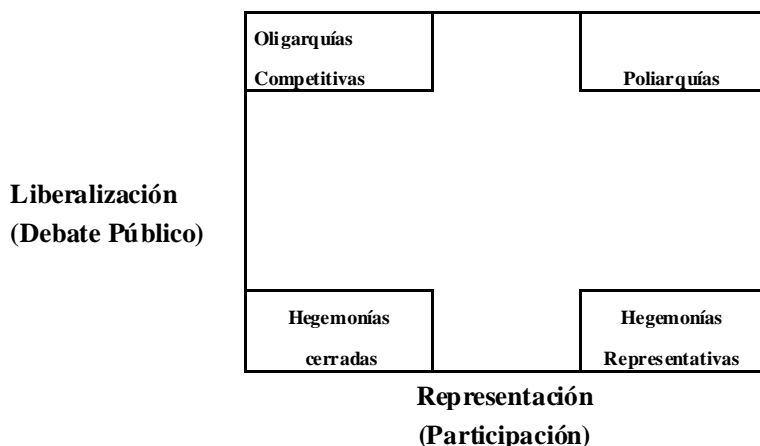
Así, esta forma de gobierno busca poner límites al poder político con respecto a los derechos y libertades fundamentales a través del establecimiento de una serie de garantías constitucionales, mismas que deberían, al menos, asegurar a todos los ciudadanos la igualdad de oportunidades para formular sus preferencias, manifestar públicamente esas preferencias y recibir por parte del gobierno una igualdad de trato en razón de esas preferencias o a pesar de ellas, tres condiciones fundamentales para la existencia de la democracia (Dahl, 1989: 14).

De esta manera, las instituciones antes nombradas deberían garantizar en cada país, cuando menos, ocho cláusulas que se engloban dentro de las tres garantías expresadas: 1. Libertad de asociación; 2. Libertad de expresión; 3. Libertad de voto; 4. Elegibilidad para el servicio público; 5. Libertad para que los líderes políticos compitan en busca de apoyo; 6. Diversidad de fuentes de información; 7. Elecciones libres e imparciales; 8. Instituciones que garanticen que la política del gobierno dependa de los votos y demás formas de expresar las preferencias. (Dahl, 1989: 15).

Ahora bien, Dahl manifiesta que para lograr una mejor interpretación, se debe considerar dos dimensiones teóricas: la amplitud del debate público o la facilidad que el régimen de turno le da a la oposición para el debate público o la lucha política (contestación) y el nivel de participación de los ciudadanos tanto en las elecciones como en el gobierno, variables que son independientes la una de la otra. Estas dos dimensiones

teóricas, que luego Dahl rebautiza como liberalización y representación, se expresan más claramente en el Gráfico No. 1³.

Gráfico No. 1



Fuente: Dahl, 1989

De esta forma Dahl establece una escala en la que las modificaciones de un régimen político que conduzcan hacia arriba y a la derecha representan un grado de democratización, y a los sistemas que más hacia arriba y a la derecha se ubican los llama “poliarquías”, mientras que los que se encuentren más hacia abajo a la izquierda constituyen lo que Dahl llama “hegemonías cerradas” o autoritarismo, brindando un concepto operativo de democracia, es decir, un concepto claro y mínimo para conceptualizar y medir la democracia.

De esta manera se puede colocar casos concretos con una mayor o menor distancia entre los polos a medida que haya más o menos democracia. Así, tomando el concepto mínimo de Dahl y siguiendo también a Sartori, se puede establecer grados de democratización de diferentes regímenes y crear un continuo entre democracia o poliarquía y una hegemonía cerrada o autoritarismo, más o menos como el siguiente:

³ “En este esquema la “Democracia” se situaría en el ángulo superior derecho. Pero como quiera que la democracia comprende más dimensiones que las expresadas en la figura 1.2 y que, a mi entender, no hay en la realidad ningún régimen, de dimensión considerable, totalmente democratizado, prefiero llamar poliarquías a los sistemas actuales más próximos al ángulo superior derecho” (Dahl, 1989: 18).

Dentro de este continuo, entre autoritarismo y democracia existe una “vasta zona gris”, reconocida por muchos autores, en la que se ubican regímenes o democracias disminuidas, imperfectas o de baja calidad⁴, sobre las cuales, lamentablemente, hay muy poco consenso (Ottaway, 2003: 6-7)⁵. En esa zona podemos encontrar definiciones tales como, “*regímenes semidemocráticos*” de Mainwaring, Brinks y Perez – Liñán (2002), “*democracias delegativas*” de Guillermo O’Donnell (1997), “*democracias iliberales*” de Zakaria (1998), “*regímenes híbridos*” de Diamond (2009)⁶.

Si para Sartori el autoritario es un tipo de régimen en el que existe abuso y exceso de autoridad, lo que aplasta a la libertad, Stoppino, por su parte, señala que es aquel que privilegia el aspecto de mando y menosprecia el del consenso, concentrando generalmente el poder político en un solo hombre u órgano, restándole valor a las instituciones representativas (2008: 125). Linz a su vez lo define como a una variedad de régimen que no es democrático y tampoco totalitario, en lo que coincide con Sartori, y que está presente en un:

Sistema político con un pluralismo político limitado y no responsable; sin una ideología elaborada y orientadora, sino con mentalidades características; sin una movilización política intensa o vasta, excepto en

⁴ “Una de las características más llamativas del “periodo tardío” de la tercera ola es el crecimiento sin precedentes del número de regímenes que no son claramente una democracia pero tampoco son convencionalmente autoritarios.” (Diamond, 2009: 233)

⁵ “Analistas que se enfocan en las características de los regímenes usualmente tratan de capturar la ambigüedad de los países que están en una zona gris añadiendo un calificativo a la palabra democracia: semi-, formal, electoral, parcial, débil, iliberal, virtual y muchas otras – las diferencias parecen estar basadas más en la preferencia e imaginación del analista que en las características de los diferentes regímenes.” (Ottaway, 2003: 7)

⁶ En su artículo de 1996 “Democracy with Adjectives”, Collier y Levitsky identifican, a ese año, al menos 550 subtipos de democracia, o “ejemplos de democracia con adjetivos”. Dicen los autores “...que a medida que los estudiosos han tratado de abordar analíticamente con estos nuevos casos de democracia (los surgidos desde la última ola de democratización), han perseguido dos objetivos potencialmente contradictorios. Por un lado, que tratan de aumentar la diferenciación conceptual con el fin de captar las diversas formas de democracia que han surgido. Por otro lado, tratan de evitar un ‘estiramiento’ conceptual, en el sentido de aplicar el concepto de democracia a los casos que presentan una constelación de atributos que no corresponden a la definición de la democracia. Una consecuencia importante de la búsqueda de estos objetivos ha sido una proliferación de formas alternativas del concepto, incluyendo un sorprendente número de subtipos, tales como ‘democracia autoritaria’ ‘democracia neopatrimonial’, ‘democracia militarmente tutelada’ o ‘protodemocracia’.” (1996: 3)

ciertos puntos de su desarrollo, en los que un jefe u ocasionalmente un pequeño grupo ejerce el poder dentro de límites mal definidos pero bastante predecibles (Linz, 2000: 159)⁷.

En resumen entonces, el autoritarismo es un tipo de régimen en el que se abusa de la autoridad y se aplasta a la libertad, que privilegia el mando y menosprecia el consenso, concentrando el poder en un solo hombre u órgano, que ejerce el poder dentro de límites mal definidos pero predecibles, restándole valor a las instituciones representativas. Que posee un pluralismo político limitado, sin ideología y en el que la movilización política y social es limitada o coartada.

Para los regímenes autoritarios también se han desarrollado tipologías entre las que se pueden encontrar “*autoritarismo competitivo*” de Levitsky y Way (2002), “*regímenes electorales autoritarios*” de Schedler (2006), “*regímenes semiautoritarios*” de Ottaway (2003) o “*autocracia*” de Loewenstein (1982)⁸. Linz también nombra algunos: “*sistemas autoritarios conservadores, modernizadores y pre movilizadores*” de Almond y Powell (1966), “*sistemas excluyentes y revolucionarios de un solo partido*” de Huntington y Moore (1970), “*democracias tuteladas, oligarquías modernizadoras y oligarquías tradicionales*” de Shils (1960), “*sistemas de partidos no-competitivos, sistemas de un solo partido y sistemas de partido hegemónico*” de Sartori (1970), entre otros (2002: 171).

Por consiguiente, es posible identificar diversos tipos de democracia como también de autoritarismo. En segundo lugar, hay un amplio espacio entre ambos términos que puede ser ocupado por regímenes en los que predominan los componentes democráticos o por otros en los que imperan los componentes autoritarios. De cualquier manera, sea que se sitúen hacia el lado del autoritarismo o hacia el lado de la democracia, todos esos tipos de regímenes comparten el carácter híbrido. Todos ellos son combinaciones en las que entran en diversas dosis los ingredientes de cada uno de los tipos básicos. Son, desde esa

⁷ Linz también tiene una definición de democracia y sostiene que un sistema político es democrático “cuando permita la libre formulación de preferencias políticas mediante el uso de libertades básicas de asociación, información y comunicación con el objeto de crear una competición libre entre los líderes para convalidar a intervalos regulares y por medios no violentos su derecho a gobernar.” (2009: 73)

⁸ Loewenstein señala que la autocracia a su vez se divide en tres modelos: la monarquía absoluta, el cesarismo plebiscitario de Napoleón y el neopresidencialismo (1982: 81)

perspectiva, formas adjetivadas o disminuidas de autoritarismo y de democracia, respectivamente. (Pachano, 2011: 277)⁹

Se puede concluir entonces, que existen ciertas realidades políticas que se consideran democracias y otras a las que no se le puede dar ese calificativo, que constituyen regímenes híbridos que comparten las características, tanto de la democracia como del autoritarismo, pero que no llegan a ser ni lo uno ni lo otro.

A la sazón, se tiene para este trabajo un tipo ideal de democracia, la señalada por Dahl, pero también hay innumerables subtipos o clasificaciones de democracias o de autoritarismos disminuidos, cuyas características bien podrían aplicarse a varios regímenes latinoamericanos durante las décadas de 1980 y de 1990, por lo que es importante determinar que clasificaciones se podrían utilizar para definir el tipo de régimen mediante el cual se implantó la reforma estructural en los países analizados.

La identificación de la variedad de regímenes situados entre el autoritarismo y la democracia pura, está directamente ligado a la calidad de la democracia y a poder medirla, es decir, determinar qué tan buena es una democracia, sobre el que también existe un amplio debate entre los académicos. La pregunta es “quién” decide o determina si una democracia es buena, de calidad, o no, y sobre todo, qué atributos debería tener¹⁰.

Diamond y Morlino, que han sido pioneros en establecer la relación entre tipos de regímenes híbridos y calidad de la democracia (2004: 21-22), señalan que una democracia de calidad es aquella que brinda a los ciudadanos un alto grado de libertad, igualdad política y control sobre las políticas públicas y sobre los hacedores de éstas a través del funcionamiento legítimo y legal de instituciones estables, e identifican 8 dimensiones en las cuales la democracia puede variar su calidad, cuatro procedimentales: 1. El estado de derecho; 2. La Participación; 3. La Competencia; 4. La rendición de cuentas (accountability) vertical; 5. La rendición de cuentas horizontal. Dos sustantivas: 1. Libertad; y 2. Igualdad. Y una última, que es la capacidad de respuesta (responsiveness)

⁹ Pachano hace un interesante y esclarecedor análisis de los siguientes subtipos: regímenes semidemocráticos; democracias delegativas; autoritarismos competitivos; democracias iliberales; autoritarismos electorales; y, regímenes híbridos, e incluso determina su posible ubicación espacial dentro del continuo desarrollado entre autoritarismo y democracia. (Pachano, 2011: 280 – 293)

¹⁰ “Desde una de estas perspectivas de análisis se detectó la existencia de regímenes que, al conservar y combinar algunas características de los dos tipos extremos (autoritarismos y democracias, pueden ser considerados como regímenes híbridos.” (Pachano, 2011:275)

de la democracia a las demandas de los ciudadanos (2005: xii – xxix), categoría que también está relacionada con el aspecto sustantivo de la democracia.

Así, una “buena democracia” excluye a los regímenes híbridos o “democracias defectuosas” en las cuales la calidad de la democracia es baja, entre las que ubican, por ejemplo, a la democracia delegativa de O’Donnell, porque si bien tiene competencia electoral y relativa libertad civil y política, sus funcionarios, una vez electos, responden mínimamente a las preferencias de quienes los eligieron (Diamond y Morlino, 2005: xi).

Para poder medir la democracia y determinar su calidad, en la ciencia política proliferan índices para hacerlo tanto como tipologías de democracia disminuida. El problema es el mismo, porque si bien los casos de autoritarismo y democracia puros son casi evidentes, ¿cómo se miden aquellos casos que se ubican en la “zona gris” entre democracia y autoritarismo?

Munck sostiene que utilizando justamente la conceptualización de Dahl en los términos de los atributos de contestación y participación que se señaló antes es posible el desarrollo de sistemas de medición adecuados de categorías intermedias de democracia (2009: xiii). Por su parte Munck y Verkuilen identifican algunos índices de democracia que cumplen con la identificación de los atributos que debe tener una democracia con bastante precisión:

...en particular, la decisión de elaborar, en diferentes grados, a partir de la influyente visión de Robert Dahl de que la democracia tiene dos atributos – contestación o competición y participación o inclusión – ha hecho mucho por asegurar que estas mediciones se centraran en aspectos teóricos relevantes (Munck y Verkuilen, 2009: 17).

Entre los índices de medición que analizan Munck y Verkuilen están el de Freedom House, El Proyecto Polity IV, que justamente se han escogido para este trabajo, al que se sumará el índice desarrollado por Mainwaring, Brinks y Pérez-Liñán (2007), porque, en primer lugar, los tres utilizan escalas de intervalo para hacer sus mediciones; y, en segundo lugar, porque son los tres índices que cubren largos lapsos históricos más utilizados entre los académicos¹¹.

¹¹ La medición se entiende como el proceso de asignar valor a una variable de un elemento en observación. Este proceso utiliza diversas escalas: nominal, ordinal, de intervalo y de razón. Las variables de las escalas nominal y ordinal se denominan categóricas, mientras que las variables de escala de intervalo o de razón se

Así, para este trabajo se hará una comparación entre la ubicación de los países analizados en cada uno de estos tres índices durante los años de estudio, a fin de intentar determinar el tipo de régimen y la calidad de la democracia vigentes en cada uno de ellos, que si embargo no se agotará ahí, puesto que hay otros factores que deben entrar en el análisis y no son necesariamente “medibles”, como es la relación de la democracia con el particular presidencialismo latinoamericano que se pasará a analizar en el siguiente capítulo.

denominan numéricas. Con los valores de las variables categóricas no tiene sentido o no se puede efectuar operaciones aritméticas. Con las variables numéricas sí. La nominal sólo permite asignar un nombre al elemento medido, siendo la menos informativa. La ordinal, permite también establecer un orden entre los elementos medidos. Y la de intervalo, además, hace que tenga sentido calcular diferencias entre las mediciones. La escala de intervalo tiene un cero que se establece arbitrariamente y puede tener variaciones. Ejemplos de variables con esta escala son la temperatura de una persona o los conjuntos de años. *“Utilizando este tipo de medidas – las de intervalo – se consigue un grado de precisión mayor en las observaciones. La ventaja fundamental de este tipo de medición es que los números pueden ser sometidos a operaciones matemáticas y los resultados de estas operaciones tienen significado, no como en el caso de las variables nominales y ordinales.”* (Anduiza, Crespo y Méndez, 2009: 47-48).

CAPITULO II

DEMOCRACIA Y PRESIDENCIALISMO

De acuerdo a Linz, en el escenario político mundial existen innumerables formas o tipos de gobierno y, dependiendo del nivel de abstracción en el análisis, se podrían encontrar muchos más, pero atendiendo a la necesidad de encontrar una tipología que permita incluir a la mayoría y captar también elementos esenciales de los mismos, los clasifica en regímenes parlamentarios, presidenciales y semipresidenciales o semiparlamentarios (2009: 431-441).

Las características que Linz (2009: 434-436), encuentra en el presidencialismo concuerdan con las de Mainwaring y Shugart, que definen al régimen presidencial como “democracia presidencialista”, y que son: primero, que el Jefe del Ejecutivo o presidente es popularmente electo; y, segundo, que su mandato así como el del Legislativo, son fijos y no dependen de la confianza mutua, lo que contrasta con el régimen parlamentario en el cual el Jefe del Ejecutivo es elegido por el Legislativo y sus mandatos no son fijos, puesto que el Ejecutivo puede disolver el parlamento, así como el Legislativo puede destituir al Ejecutivo y su gabinete (2002: 21 – 22)¹².

Estos rasgos del presidencialismo, sumado al hecho de que la presidencia es un puesto unipersonal, hace menos flexible al sistema, tornando difícil el reemplazo del presidente, lo que incluso deviene muchas veces en golpes de estado. Presentan también tendencias al inmovilismo y al bloqueo porque es un sistema que carece de medios para asegurar la mayoría legislativa al presidente, peor aún en con sistemas de partidos altamente fragmentados¹³. Finalmente, hay una lógica del ganador se lleva todo¹⁴.

¹² En el caso del artículo de Shugart y Mainwaring, éste constituye en realidad una defensa del presidencialismo frente a las críticas a este tipo de régimen, pero le reconocen ciertas características como el poder de veto, el poder de decretar, y el poder exclusivo de iniciativa legislativa (generalmente en materia económica), que pueden afectar a la democracia (Shugart y Mainwaring, 2002: 51 – 58).

¹³ “Con un sistema partidario altamente fragmentado, o un gran número de partidos, los presidentes probablemente estén en una situación de clara minoría en el parlamento (y probablemente también en la sociedad). Esta situación puede hacer difícil que los presidentes lleven adelante sus agendas, puede llevar a un impasse, y puede fomentar que los presidentes utilicen el patronazgo para lograr el apoyo de (o para evitar) al parlamento y los partidos.” (Mainwaring y Shugart, 2002: 291)

¹⁴ “Quizá la consecuencia más importante del presidencialismo es que introduce un fuerte elemento de suma cero en la política democrática, con unas reglas que favorecen el resultado de un ganador absoluto” (Linz, 2009: 468)

Como una solución al bloqueo en que puede caer el presidencialismo, hay una tendencia a dotar a los presidentes de amplísimos poderes, lo que con sistemas de partidos altamente fragmentados ocasiona que sus poderes partidarios sean muy débiles (Mainwaring, 2002: 66)¹⁵.

Estos son los motivos estructurales, de acuerdo a Linz, para que este sistema haya creado y siga creando problemas para la democracia, mientras que las diferencias institucionales que presenta el parlamentarismo reducen la inestabilidad gubernamental y son un refuerzo del Ejecutivo, permitiendo mayor gobernabilidad (2009: 437).

Para coadyuvar a determinar el tipo de régimen a través del cual se implementó la reforma neoliberal en los países analizados, es necesario señalar que tanto en Ecuador, Venezuela, Argentina, Perú y Bolivia, como en la mayoría de países latinoamericanos, prácticamente desde su fundación como repúblicas se instituyó al presidencialismo como forma de gobierno, lo que, en base a lo analizado previamente en este capítulo, puede ser uno de los factores que más ha contribuido a las dificultades de la democracia en la región a la que hay que sumar la debilidad institucional crónica que las caracteriza (Linz, 2009: 452; Valenzuela, 2008: 11; Shugart y Mainwaring, 2002: 19; Payne y Perusia, 2007: 59), (Hakim y Lowenthal, 1993: 297; Weyland, 2002: 13; Valenzuela, 2008: 10).

Debilidad institucional que se traduce a su vez en la incapacidad de los gobernantes de crear coaliciones gubernamentales efectivas, producto de un sistema de partidos frágil¹⁶. La incapacidad de articular y representar intereses. El horizonte temporal de los presidentes es corto, y eso hace que se ponga más énfasis en los intereses personales cortoplacistas. Una sociedad civil débil en la cual se persiguen más intereses particulares que nacionales, lo que politiza el Estado. De esta forma se tiende a una concentración del

¹⁵ “Por poderes partidarios, Shugart y yo entendemos el grado en que los presidentes pueden apoyarse en mayorías legislativas disciplinadas.” (Mainwaring, 2002: 66)

¹⁶ “La acumulación de poder en el ejecutivo ha ido de la mano con la existencia de sistemas partidarios débiles. Los partidos tuvieron un pobre desempeño tanto en lo tocante a vincular a la población con los funcionarios como en lo que hace a asegurar la sensibilidad de estos últimos frente a los reclamos de aquella. Ante la falta de partidos fuertes, las legislaturas se tornan aún más endeble y la actividad política no es mediada por las instituciones. Las elecciones presidenciales se convierten en plebiscitos personalizados sobre dirigentes individuales, en vez de ser la expresión de un consenso bien informado acerca de la política oficial” (Conaghan y Malloy, 1997: 886).

poder, que limita el derecho de los grupos de presión y pone trabas a los canales de participación (Ducatenzeiler y Oxhorn, 1994: 33)¹⁷.

Lo que se puede concluir entonces, es que el presidencialismo ha contribuido y contribuye a generar problemas de gobernabilidad que podrían evitarse o manejarse de mejor manera en un sistema que traiga mejores incentivos de colaboración entre ejecutivo y legislativo¹⁸. Linz sostiene que el parlamentarismo contemporáneo es un sistema más propicio que el presidencialismo para sostener la democracia y que éste ha sido justamente una de las causas de ruptura democrática en Latinoamérica (2009: 451; 526), debate que saltó nuevamente a la palestra cuando empezaron las transiciones a la democracia en el continente, que en ninguno de los casos analizados trajeron aparejados cambios en la forma de gobierno presidencial¹⁹:

...que en virtud más de la tradición que de la evaluación del desempeño, llegó a adquirir carta de naturalización. La elección directa del presidente de la República, la doble condición de este como jefe de Gobierno y jefe de Estado, y su preeminencia sobre los órganos legislativos fueron características heredadas que no sufrieron cambios significativos con respecto a los periodos anteriores de vigencia constitucional (Pachano, 2011: 116)²⁰

Weffort añade que estas transiciones generaron un tipo de régimen híbrido que implicó la fusión de instituciones democráticas con legados importantes del reciente pasado autoritario. Estas condiciones configuraron un peculiar diseño institucional en el que se

¹⁷ “Las instituciones democráticas en América Latina siguen siendo débiles: plagadas de galopante corrupción, polarización política y un escepticismo público cada vez mayor hacia el gobierno y la política. En algunos países, las formas democráticas aún son una fachada; en otros resultan precarias y vulnerables.” (Hakim y Lowenthal: 1993: 297 – 298)

¹⁸ Linz identifica algunos problemas estructurales inherentes al presidencialismo: “la legitimidad democrática simultánea de presidente y legislativo, la probabilidad de conflicto, la ausencia de mecanismos obvios para resolverlo, el carácter de suma cero de las elecciones presidenciales, la implicación mayoritaria que puede llevar a una desproporcionalidad que deje a más del 60% de los votantes sin representación, la polarización potencial, la rigidez de los mandatos fijos y las reglas de no reelección asociadas con el presidencialismo” (Linz, 2009; 525)

¹⁹ Transiciones que fueron por partida doble, la primera de un régimen autoritario a un régimen democrático, y la segunda, de un régimen económico desarrollista a uno de reforma estructural y libre mercado. De ahí el término de “doble transición” (Lanzaro, 2001: 15).

²⁰ Si bien Pachano en esta cita habla de Bolivia, Ecuador y Perú, estas afirmaciones aplican también para los otros dos países analizados en este trabajo, Venezuela y Argentina, que también continuaron con el mismo tipo de régimen presidencial luego de la transición a la democracia.

pone más énfasis en la delegación que en la representación (1998: 219 - 220)²¹. De esa forma, las tendencias negativas de los regímenes anteriores se mantuvieron y permitieron el surgimiento de una democracia basada en el decretismo y el “hiperpresidencialismo” (Oxhorn y Ducatzenzeiler, 1998: 237).

Loewenstein llama “neopresidencialismo” al hiperpresidencialismo, y lo clasifica como una de sus categorías de autocracia cuya característica principal es la existencia de un único detentador del poder entre cuyas competencias está la tomar las decisiones políticas fundamentales y ejecutarlas, estando libre, además de cualquier control eficaz. (1982: 81). Así, el término neopresidencialismo:

...designa a un régimen político en el cual, a través de determinadas instituciones constitucionales, el jefe de gobierno – el presidente – es superior en poder político a todos los órganos estatales. A ningún otro órgano le está permitido elevarse a la categoría de un detentador del poder auténtico capaz de competir con el monopolio fáctico del presidente y de controlarlo. (...) El neopresidencialismo no prescinde en absoluto de un parlamento, gabinete y de tribunales formalmente independientes; sin embargo, estas instituciones están estrictamente sometidas al jefe del Estado en la jerarquía de la conformación del poder. (...) En general, sin embargo, este régimen tiene un fundamento constitucional en un sentido bastante semejante a la monarquía constitucional: los procedimientos constitucionales preceptuados serán respetados en la formación de la voluntad estatal. (Loewenstein, 1982: 81 - 85)

Este tipo de régimen hiperpresidencialista genera lo que Carey y Shugart llaman la “usurpación” de los poderes del legislativo por parte del Presidente, que se da sobre todo, bajo la modalidad de gobernar por decreto (1998a: 2). Al respecto, Przeworski dice:

Esto debilita la democracia. El proceso político queda reducido a la celebración de elecciones, la promulgación de decretos ejecutivos y estallidos esporádicos de protesta. Se gobierna por decreto, de manera autoritaria, aunque a menudo sin demasiado recurso a la represión. Todo el poder del Estado queda concentrado en el Ejecutivo, que sin embargo se demuestra ineficiente para controlar la economía. Se ofrece a la población la oportunidad periódica de votar, pero no de decidir. La participación comienza a decrecer. Los partidos políticos, los sindicatos

²¹ Hay que recordar que una de las características del autoritarismo es que privilegia el aspecto de mando y menosprecia el del consenso, concentrando generalmente el poder político en un solo hombre u órgano, restándole valor a las instituciones representativas, lo que se refleja en las características de la democracia delegativa de O’Donnell y del neopresidencialismo de Loewenstein.

y otras organizaciones representativas se enfrentan con la necesidad de optar entre la aquiescencia pasiva y los desplantes extraparlamentarios. (1995: 322 – 323)

Justamente, a través de ésta forma de gobernar se viola una de las garantías básicas del concepto de poliarquía de Dahl, aquella que establece la necesidad de contar con instituciones que garanticen que la política del gobierno dependa de los votos y demás formas de expresar las preferencias.

A esto O'Donnell lo denominó “democracia delegativa” (una de las tipologías de democracias disminuidas o de regímenes híbridos que se indicaron antes), concepto inspirado por los casos de Menem en Argentina, Collor de Mello en Brasil y Alan García en el Perú durante su primera presidencia (2011: 19), y que la define como un tipo de democracia que cumple con los requisitos mínimos establecidos por Dahl, pero que no es una democracia institucionalizada ni llega a ser representativa. Es una práctica del poder político surgida de elecciones libres y que, aparentemente, respeta las libertades básicas como la de expresión, de información, etc., pero en la que su líder, que usualmente goza de gran popularidad, cree que tiene el derecho de decidir como mejor le parezca lo que es bueno para el país, sujeto sólo a la voluntad de sus electores (O'Donnell, 1997)²².

Los líderes delegativos están convencidos de que los ciudadanos les han delegado todo el poder (de ahí el nombre de “democracia delegativa”) y por ende, las medidas de su gobierno no tienen por qué guardar relación con sus promesas de campaña²³. El control institucional es un estorbo, así que tratan de cooptarlo, copando todos los poderes del Estado, evitando la rendición de cuentas y minando el sistema de pesos y contrapesos. Su popularidad puede declinar, pero a veces aumenta, entonces no sólo pueden y deben decidir cómo les parece, sino que ese apoyo les demuestra, y debería demostrar a todos, que son ellos quienes realmente saben que es lo mejor para el país. Respaldados en sus éxitos, estos líderes avanzan entonces, en su propósito de suprimir, doblegar o neutralizar las instituciones que pueden controlarlos (O'Donnell, 1997: 293-294).

Una de las características o “variables constitutivas” que O'Donnell encuentra en la democracia delegativa es que la forma en que se formulan las políticas públicas es abrupta e inconsulta, pasando sobre los controles y filtros institucionales (2011: 22). En

²² Características del autoritarismo.

²³ A esto Stokes lo llama “*policy switches*” (2001:2).

las democracias delegativas “presenciamos un proceso decisorio frenético, un verdadero ‘decretismo’” (O’Donnell, 1997: 301).

Ahora bien, para O’Donnell la democracia delegativa no es *per se* un tipo de autoritarismo porque mantiene ciertas características democráticas, pero posee otras, delegativas, anti institucionales y salvacionistas, que la hacen deslizarse peligrosamente hacia el autoritarismo, lo que no ocurre abruptamente, sino a través de medidas que van coartando libertades y derechos (2011: 30)²⁴.

Ottaway por su parte, llama “semi – autoritarismo” (2003: 3) a esta forma de gobernar, en el cual se tiene suficiente espacio para el funcionamiento de los partido y las organizaciones civiles, para una prensa independiente que funciona hasta cierto punto y en donde existe cierto debate público, pero en cambio los presidentes son muy fuertes y su poder es apenas controlado por las débiles instituciones democráticas, constituyendo un tipo de régimen al que ubica mucho más cerca del autoritarismo que de la democracia:

He escogido el término *semi – autoritarismo* para denominar este tipo de régimen híbrido porque etiquetas que incluyan la palabra *democracia* no son adecuadas para capturar sus rasgos definitorios, a saber, su carácter deliberado. Los regímenes semi – autoritarios no son democracias fallidas ni en transición (Ottaway, 2003: 7).

Ottaway señala que en el caso del semi – autoritarismo, la situación en Latinoamérica es preocupante, puesto que la crisis económica y la inequitativa distribución de la riqueza han ocasionado el desencanto de la población con los gobernantes de turno y con las instituciones democráticas, poniendo como ejemplos de regímenes semi – autoritarios al Perú de Fujimori y a la Venezuela de Chávez (2003:4).

Otra de las tipologías de regímenes híbridos que se quiere relieves para este trabajo es la de “autoritarismo competitivo” de Levitsky y Way, que, igual que el semi – autoritarismo, es más una forma disminuida de autoritarismo que de democracia, definiéndolo como un particular tipo de régimen híbrido en el cual:

²⁴ “La DD (Democracia Delegativa) es democrática por dos razones básicas. Una es su legitimidad de origen, es decir su surgimiento de elecciones que son razonablemente limpias y competitivas. La otra es que durante ella se mantienen vigentes (aunque con salvedades que formulo más abajo) ciertas libertades políticas básicas, tales como las de expresión, reunión, asociación y movimiento.” (O’Donnell, 2011: 21)

...las instituciones democráticas formales son ampliamente vistas como el principal medio para obtener y ejercer la autoridad política. Sin embargo, los gobernantes violan tan a menudo y hasta tal punto esas reglas, que el régimen falla en cumplir los estándares mínimos convencionales de la democracia (2009: 245)²⁵.

Levitsky y Way concuerdan en que el concepto de democracia delegativa se pueda aplicar en Argentina, pero señalan que no puede aplicarse en el Perú posterior al autogolpe (2009: 246), en el que más bien encuentran un autoritarismo competitivo que siguió la vía del “decaimiento de la democracia”²⁶:

En estos casos, una profunda y duradera crisis política y económica ha creado las condiciones en las cuales un gobierno libremente elegido ha minado las instituciones democráticas – o a través de un “auto – golpe” presidencial o a través de abusos selectivos e incrementales – pero han carecido de la voluntad o de la capacidad de eliminarlas completamente (Levitsky y Way: 2009: 254).

También se debe destacar que Levitsky y Way, en la construcción de su concepto de autoritarismo competitivo, utilizan el trabajo de Mainwaring, Brinks y Perez – Liñán “Classifyin Political Regimens in Latin America, 1945-2004” (2007: 123), para establecer los 4 criterios básicos que para ellos debe satisfacer la democracia moderna:

1. Ejecutivo y legislativo son escogidos a través de elecciones abiertas, libres y Justas;
2. Virtualmente todos los adultos tienen derecho a voto;
3. Los derechos civiles y políticos, incluyendo la libertad de prensa, de asociación y de criticar al gobierno sin represalias, están ampliamente protegidos; y;
4. Las autoridades electas poseen autoridad real para gobernar, y no están sujetas al control tutelar de los militares o de líderes religiosos. (2009: 246).

²⁵ “Los regímenes autoritarios competitivos son regímenes civiles en los cuales las instituciones democráticas formales existente y son mayoritariamente vistas como los medios principales para acceder al poder, pero el abuso del estado por parte de los gobernantes los coloca en una posición de ventaja significativa frente sus oponentes. Esos regímenes son competitivos en la medida en que los partidos de oposición utilizan las instituciones democráticas para enfrenar al poder, pero no son democráticos porque el campo de juego es profundamente sesgado a favor de los gobernantes. La competición es real pero desigual.” (Levitsky y Way, 2010: 5).

²⁶ Levitsky y Way identifican tres vías mediante las que puede surgir el autoritarismo competitivo: 1. El decaimiento del régimen autoritario; 2. El colapso del régimen autoritario; y, 3. El decaimiento del régimen democrático (2009: 253 – 254).

Así, lo que distingue al autoritarismo competitivo de la democracia es el hecho de que los gobernantes abusan del estado violando al menos dos de los atributos definitorios de democracia de Dahl: Elecciones libres y amplia protección de las libertades civiles, y además, un tercer atributo añadido por Levitsky y Way: un campo de juego en igualdad de condiciones para gobernantes y oposición (2010: 6-7).

Se puede apreciar entonces, que el particular presidencialismo latinoamericano, presente en todos los países analizados en este trabajo, se ubica en al menos tres categorías de regímenes híbridos: “democracia delegativa” de O’Donnell; “semi – autoritarismo de Ottaway”; y, “autoritarismo competitivo” de Levitsky y Way, y que además, constituye por sí mismo, un tipo de democracia disminuida, de acuerdo con Loewestein, como se verá en el análisis caso por caso que se hace en el siguiente capítulo.

CAPITULO III

NEOLIBERALISMO²⁷

La ideología conocida en Latinoamérica como “neoliberalismo”, nace en la Escuela de Economía de la Universidad de Chicago en la década de los 50 de la mano de Milton Friedman, quien creía en el más radical *laissez-faire* económico²⁸.

Capitalismo y Libertad (1962) de Friedman, se convirtió una especie de manual neoliberal que contenía una serie de reglas que debían implementar los estados en sus economías a fin de librarse de la “influencia negativa” del intervencionismo estatal en la economía²⁹. Para Friedman, la doctrina económica que propugnaba era una profundización del liberalismo clásico:

...que enfatiza la libertad como la meta fundamental y el individuo es la entidad última de la sociedad. Que apoya el *laissez faire* hacia adentro como una forma de reducir el rol del estado en los asuntos económicos y por ende, aumenta el rol individual; que apoya el libre comercio hacia afuera como una forma de ligar a las naciones del mundo pacífica y democráticamente. En temas políticos, apoya el desarrollo del gobierno representativo y de las instituciones parlamentarias, reduciendo el poder arbitrario del estado y protegiendo las libertades civiles de los individuos. (Friedman, 2002: 5)

Friedman aboga, entre otras medidas, por la abolición del salario mínimo regulado, la eliminación de subsidios, la privatización de la seguridad social, la abolición de las restricciones a las importaciones, el recorte del tamaño del estado, su mínima intervención en los asuntos económicos y la reducción de las labores del gobierno. Friedman también

²⁷ Williamson afirma que al rastrear el término neoliberalismo, lo encontró por primera vez en un libro de Mario Enrique Simonsen llamado “Ensaio Analítico” de 1994, en el que escribía “... movimiento (del neoliberalismo) liderado por Ronald Reagan... y Margaret Thatcher... Entre los economistas, Friedrich von Hayek y Milton Friedman fueron los principales inspiradores del movimiento” (1997: 49).

²⁸ “Friedman soñaba con eliminar los patrones de las sociedades y devolverlas a un estado de capitalismo puro, purificado de toda interrupción como pudieran ser las regulaciones del gobierno, las barreras arancelarias o los intereses de ciertos grupos. [...] Friedman creía que cuando la economía estaba muy distorsionada, la única manera de alcanzar el estado previo era infligir deliberadamente dolorosos shocks: sólo una “medicina amarga” podía borrar todas esas distorsiones y pautas perjudiciales.” (Klein, 2007: 80)

²⁹ “En primer lugar los gobiernos deben eliminar todas las reglamentaciones y regulaciones que dificulten la acumulación de beneficios. En segundo lugar deben vender todo activo que posean que pudiera ser operado por una empresa y dar beneficios. Y en tercer lugar deben cortar drásticamente los fondos asignados a programas sociales. Dentro de la fórmula de tres partes de desregulación, privatización y recortes...” (Klein, 2007: 88).

es el padre del monetarismo moderno, que estipula que el crecimiento económico y la estabilidad de precios, se alcanzan cuando hay suficiente circulante, situación que debe ser regulada por los bancos centrales (2002)³⁰.

Para el ámbito de este estudio es necesario destacar que Friedman y la Escuela de Chicago no consideraban al marxismo como el enemigo, sino al *keynesianismo*, a la socialdemocracia y al desarrollismo, que tan arraigados estaban en Latinoamérica en los años previos a las transiciones democráticas.

Neoliberalismo en Latinoamérica y el Consenso de Washington

Las transiciones a la democracia empezaron en Latinoamérica a finales de la década del 70 cuando muchas de sus economías atravesaban severas crisis o al menos serias dificultades, ocasionadas por el agotamiento de las estrategias desarrollistas o de la industrialización por sustitución de importaciones (ISI), orientadas hacia los mercados internos³¹. Ese agotamiento, combinado con un altísimo endeudamiento externo que consumía gran parte del presupuesto estatal, indisciplina fiscal y déficit público, ocasionaron que el Estado en muchos de esos países se encontrara prácticamente en bancarrota (Bresser, Maravall y Przeworski, 1995: 132)³².

Entonces, los estados latinoamericanos se enfrentaban al doble desafío de recuperar el crecimiento económico y consolidar la democracia (la doble transición³³),

³⁰ Es por esto que también se conoce a las reformas neoliberales como “monetaristas”.

³¹ En 1948 el Consejo Económico y Social de la ONU creó la Comisión Económica para América Latina (CEPAL), organización que frente al deterioro de los términos de intercambio de los países en desarrollo frente a los países desarrollados, propuso, en la década de los 50 una nueva estrategia económica, la de “industrialización por sustitución de importaciones” (ISI), o de “crecimiento hacia adentro”, política mediante la cual el Estado se transformó en el motor del desarrollo en base a subsidios, mientras se establecían trabas al comercio internacional y se controlaba el tipo de cambio. Inicialmente la ISI resultó exitosa, con un crecimiento de casi un tercio en el PIB entre 1950 y 1970. Las tasas de empleo aumentaron. La dependencia de otros mercados como EEUU y Europa declinó. Sin embargo, luego el modelo empezó a agotarse, creando problemas de inflación y de desequilibrios en la balanza de pagos, a lo que se sumó la crisis de la deuda externa, lo que generó graves problemas económicos en los países latinoamericanos (Isbester, 2010: 42-46).

³² “Al terminar esta década (de 1980) la región sigue hundida en el estancamiento y la inflación (estancflación), agobiada por la distribución de ingresos más desigual del mundo, e impedida por una continua falta de confianza por parte no solamente de los acreedores, sino también de sus propios empresarios, que se manifiesta a través de escasas inversiones locales y masivas fugas de capital.” (Williamson, 1990: 15)

³³ A la transición de carácter político “hay que añadirle la de carácter económico. De este modo, las acciones propias de la construcción de la democracia, básicamente las de liberalización y de democratización debían realizarse al mismo tiempo que las encaminadas a la reorientación de la economía en su conjunto. El problema central de la conjunción de estas tareas es que ca una de ellas impulsa los procesos en direcciones radicalmente diferentes. En efecto, las de liberalización y de democratización

para lo cual, muchos de ellos volvieron sus ojos al neoliberalismo que traía aparejadas, supuestamente, estabilización económica y consolidación de las instituciones democráticas³⁴.

Milton Friedman (1962) y Friedrich von Hayek (1944) exaltaban el valor de la desregulación del mercado para crear libertad económica como una pre-condición necesaria para la democracia porque permite a los individuos tener capital para compensar el poder de control del gobierno (Isbester, 2011: 21)

Sin embargo, Dahl advierte que el capitalismo de mercado inevitablemente crea inequidades que limitan el potencial democrático de la poliarquía. Estas inequidades se dan en algunos aspectos, en los que se incluye la distribución de los recursos políticos, definidos como todo lo que una persona o grupo puede acceder a fin influir, directa o indirectamente, sobre algunos aspectos, incluyendo la elaboración y promulgación de políticas públicas (2000: 173).

En los países democráticos, esto está distribuido equitativamente, en los no democráticos, está concentrado en pocas manos, por lo que algunos tienen mayor influencia que otros en las políticas, decisiones y acciones del gobierno. (Dahl, 2000: 173).

Fue en Chile, a partir del inicio de la cruenta dictadura de Augusto Pinochet en 1973, régimen autoritario sumamente represivo, donde se empezó con la implementación del sistema neoliberal. Hacía algunos años ya que muchos estudiantes chilenos se habían

tienden a reducir el peso de las instituciones estatales en beneficio de la mayor presencia de la sociedad en la vida pública. Por el contrario, las de reorientación económica exigen una acción estatal decidida y reducen los espacios de acción ciudadana." (Pachano, 2011: 127 -128) Afirmaciones que es importante recordar en el desarrollo de este trabajo.

³⁴ Williamson sostenía en 1990: "...la democracia en América no solamente ha sobrevivido las tribulaciones económicas que la sensatez convencional dudaba que podría soportar, sino que se ha expandido más que nunca. Salvo un coup d'état en marzo de 1990 (seguramente está pensando en el golpe de estado en Haití porque en Sudamérica no se registra ninguno a esa fecha), todos los países de Sudamérica tendrán, por primera vez en la historia, presidentes elegidos democráticamente. Y no es que solamente se hayan preservado las formas democráticas: los líderes democráticamente elegidos en la región, han comenzado a mostrar proclividad a aceptar riesgos a corto plazo, a fin de implementar las políticas que creen necesarias para una revitalización económica a largo plazo. Al hacerlo, han demostrado una valentía política que podría avergonzar a algunos de sus colegas en países desarrollados. También están desafiando los argumentos de algunos científicos políticos, a los que alude Bárbara Stallings, en el sentido de que solamente los regímenes autoritarios pueden imponer los sacrificios requeridos para lograr un ajuste estructural." (1990: 16)

formado en la Escuela de Chicago, los denominados “Chicago Boys”, que no tuvieron espacios en el Gobierno socialista de Allende, y que en la dictadura vieron la oportunidad de implementar las políticas económicas estudiadas. Entre los Chicago Boys se destacaba Sergio de Castro, uno de los más cercanos colaboradores económicos de Pinochet y quien fuera el principal mentalizador del recetario económico neoliberal que se aplicaría en Chile durante la dictadura.

De Castro fue también gestor del viaje en 1975 de Milton Friedman a Santiago de Chile a fin de que con su presencia se vieran reforzadas las ideas neoliberales dentro de la dictadura, las que en efecto, fueron seguidas a rajatabla hasta la salida del poder de Pinochet y, muchas de las cuales, aún hoy siguen vigentes en el país del Sur.

Luego de Chile, el experimento se trasladaría a Argentina en 1976, con la toma del poder por parte de la aún más represiva Junta Militar, que arrancarían con las primeras reformas para implementar el libre mercado neoliberal, las que luego se profundizarían radicalmente con la llegada al poder de Carlos Menem como Presidente en 1989, quien inició un agresivo plan de reformas estructurales de la mano de uno de los propulsores más reconocidos del neoliberalismo en América Latina, Domingo Cavallo.

Poco a poco, la doctrina continuó siendo adoptada por el resto de países latinoamericanos, y así, en noviembre de 1989 el Instituto de Estudios Económicos Internacionales (IIE por sus siglas en inglés), organizó la conferencia denominada “Latin American Adjustment: How Much Has Happened?”, a la que acudieron economistas de Bolivia, México, Chile, Perú, Argentina, Brasil, Colombia y Venezuela (pero no de Ecuador), a quienes se les pidió hacer un examen de las políticas económicas implementadas en Latinoamérica.

En la conferencia se identificaron diez aspectos que constituyeron la base de un amplio consenso sobre las políticas económicas que debían implementar los países deudores de los organismos de crédito: disciplina fiscal, recortes al gasto público, reforma tributaria, liberalización financiera, un tipo de cambio competitivo, liberalización del comercio, inversión extranjera directa, privatización de las empresas estatales, desregulación y protección a los derechos de propiedad (Williamson, 1990).

Estas políticas, que tenían el aval del Fondo Monetario Internacional (FMI), el Banco Mundial (BM), y el gobierno de Estados Unidos, fueron bautizadas por John

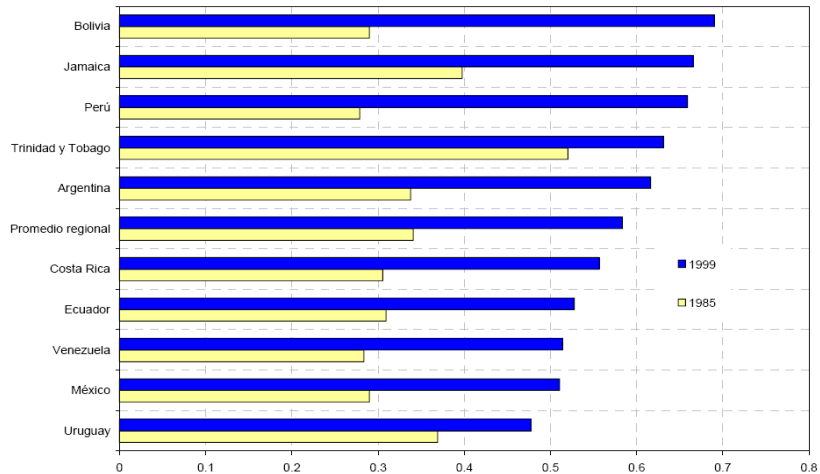
Williamson, Presidente del IEE, como el “Consenso de Washington”, constituyéndose en el recetario de medidas que los países debían tomar para establecer un Estado neoliberal³⁵.

En 1997 Eduardo Lora desarrolló unos índices, actualizados luego por Lora y Panizza en 2002 (2002: 7), que analizan y comparan en 19 países latinoamericanos el grado de aplicación de la reforma estructural tanto en 1985 como en 1999. Estos índices miden el avance de la reforma estructural en los países latinoamericanos a través de un conjunto de indicadores sobre la calidad de esas políticas públicas en cinco áreas: liberación comercial, reforma financiera, reforma tributaria, privatizaciones y legislación laboral, permitiendo comparar el estado de las políticas dentro de un país o de una política en varios países. El índice total lo constituye un promedio de todas las áreas de reforma, permitiendo medir su progreso, en una escala de 0 a 1, conforme el Gráfico No. 2 (Lora y Panizza 2002: 7)³⁶.

³⁵ Es interesante destacar el hecho de que Friedman no creía en el intervencionismo del FMI y del BM, puesto que eran contrarios al *laissez-faire* puro que propugnaba, pero en la práctica le brindaron una ayuda invaluable a la implementación del sistema neoliberal en la mayoría de economías desarrollistas.

³⁶ Es curioso señalar que a eficacia de estos índices han sido avalados incluso por Rafael Correa, defensor de la tesis de que en el Ecuador se experimentó una “larga noche neoliberal”, pero que en un artículo de 2002 manifiesta: “Este estudio ha utilizado los mismo índices de reformas que aquellos usados por la mayor parte de la evidencia cuestionada, y, aunque perfectibles, dichos índices representaron una importante mejora para medir las reformas estructurales latinoamericanas, puesto que se incorporaron explícitamente variables de política y no supuestos resultados de dichas reformas” (Correa, 2002: 101 -102).

**Gráfico No. 2: Índice de reformas estructurales
(Países con mejores y peores índices en 1999)**



Fuente: Lora y Panizza, 2002: 8

Elaboración: Eduardo Lora y Hugo Panizza

Por su parte, Corrales, en su estudio sobre reformas estructurales realizado en 2003, divide en tres grupos a los países latinoamericanos, los que aplicaron una reforma agresiva, los que aplicaron una reforma intermedia y los que aplicaron una reforma superficial en 5 áreas: baja de la inflación, liberalización financiera, reducción del déficit fiscal, privatización de empresas públicas ineficientes y privatización de empresas públicas productivas (2005: 101 – 103)³⁷.

Como se puede apreciar, en el índice de Lora y Panizza, Ecuador y Venezuela, constan como dos de los países sudamericanos con más bajo índice de reformas estructurales, mientras que Bolivia, Perú y Argentina encabezan la lista. Mientras que el estudio de Corrales ubica a Argentina, Perú, Chile y Bolivia dentro de los países que aplicaron una reforma agresiva; a Brasil y Colombia entre los que aplicaron una reforma intermedia y finalmente, ubica a Venezuela, junto con Ecuador, entre los que aplicaron una reforma superficial, existiendo una coincidencia entre ambos estudios. Se pasará ahora a hacer un análisis caso por caso.

³⁷ Las áreas en que mejor desempeño tuvo Latinoamérica fueron las de liberalización del comercio y del sistema financiero, disminución de la inflación y de la deuda. En las otras áreas las diferencias son considerables entre reformadores agresivos, intermedios y superficiales (Corrales, 2005: 101).

Neoliberalismo en Venezuela

Se comenzará el análisis del neoliberalismo caso por caso con Venezuela, que es el país de los que se estudian en este trabajo con el índice más bajo de aplicación de reformas estructurales y consta, al igual que Ecuador, como un reformador superficial en el estudio de Corrales. En este apartado se intentará analizar el porqué de esa ubicación.

Aunque en el índice de reformas de Lora y Panizza empieza en 1985, para comprender el caso venezolano es necesario remontarse al año de 1952, puesto que una serie de hechos originados en ese año llevaron luego a la suscripción del “Pacto de Punto Fijo” que sería el eje de la proverbial estabilidad democrática de Venezuela. Así, en ese año, en que se encontraba en el gobierno la dictadura de la Junta Militar de Gobierno presidida por Germán Suárez Flamerich e integrada por los tenientes coroneles Marcos Pérez Giménez y Luis Felipe Llovera Páez, se convocaron a elecciones para una asamblea constituyente en la que participaron listas gobiernistas amparadas en el Frente Electoral Independiente (FEI) y las listas de oposición de los partidos Unión Republicana Democrática (URD) y Comité de Organización Política Electoral Independiente (COPEI) (Acción Democrática (AD) estaba ilegalizado).

La URD ganó ampliamente las elecciones, pero los resultados fueron desconocidos por la Junta, que los alteró a favor del FEI, expulsó del país al líder de la URD, Jóvito Villalba, y declaró ilegales a todos los partidos políticos. El 2 de diciembre de 1952, el alto mando militar entregó a Pérez Giménez la Presidencia provisional de Venezuela hasta que fuese designado Presidente Constitucional por la Asamblea Nacional Constituyente formada fraudulentamente y que se instaló el 9 de enero de 1953. El 11 de abril de 1953 se proclama la nueva Constitución, bastante restrictiva en cuanto a derechos, y la Asamblea nombra a Pérez Giménez como “Presidente Constitucional” hasta 1958, año en que se debía llamar nuevamente a elecciones.

Llegado 1958, en lugar de llamar a elecciones Pérez Giménez convocó un plebiscito a fin de que en este se decidiera si continuaba o no como Presidente, que lo ganó con un amplio margen, en otra elección tachada de fraudulenta. Sin embargo, en enero de 1958, ante el creciente descontento popular, es depuesto por las Fuerzas Armadas, estableciéndose una nueva Junta de Gobierno compuesta en su mayoría por civiles y que llamaría a elecciones para diciembre de ese año, por lo que tuvo que soportar

dos intentos de golpe de estado en ese lapso por parte de elementos de las Fuerzas Armadas que pretendían impedirlo.

Mientras esto ocurría, en la ciudad de Nueva York se venían manteniendo conversaciones entre los principales dirigentes de los partidos políticos venezolanos, Villalba de la URD, Rafael Caldera de COPEI y Rómulo Betancourt de AD, que buscaban algún tipo de acuerdo que permitiera la gobernabilidad y alejara el peligro de un golpe de estado.

Es así que el 31 de octubre de 1958 se firma en la quinta de Caldera, llamada “Punto Fijo”, un pacto entre las tres fuerzas políticas, que a partir de entonces sería conocido como el “Pacto de Punto Fijo”, cuyo objetivo era obtener la sostenibilidad de la recién instaurada democracia mediante la participación equitativa de todos los partidos firmantes en el gabinete del partido que triunfara en las elecciones³⁸.

Otra de las consecuencias importantes que tuvo el pacto fue la aprobación en 1961 de una nueva Constitución, la misma que tuvo vigencia en Venezuela hasta 1999, año en que fue aprobada una nueva carta política a instancias de Hugo Chávez.

Así, a partir de las elecciones de 1958 en las que triunfó el candidato de AD Rómulo Betancourt, empezó a funcionar el Pacto de Punto Fijo. En las siguientes elecciones, de 1963 triunfó nuevamente el candidato de AD, Raúl Leoni. En 1969 fue elegido Presidente Rafael Caldera de COPEI. En las siguientes elecciones, las de 1974 triunfó Carlos Andrés Pérez de AD; le sucedió Luis Herrera Campins de COPEI, Presidente en 1979; a quien le sucedió a su vez Jaime Lusinchi de AD, elegido en 1984. Finalmente Carlos Andrés Pérez es reelegido en 1988, rompiendo el ciclo de alternabilidad. De esta forma, Venezuela adquirió la reputación de ser una de las democracias más estables del mundo (Coppedge, 2005: 189).

Hacia 1988, cuando Carlos Andrés Pérez fue reelegido, Venezuela venía arrastrando serios problemas económicos ocasionados en parte por la crisis de la deuda

³⁸ “Los principios básicos de este Pacto, al que se sumó el acuerdo que constituyó el Programa Mínimo de Gobierno y el Advenimiento Obrero Nacional (antes se habían sumado también la Federación de Cámaras FEDECAMARAS, la Confederación de Trabajadores de Venezuela, la Iglesia Católica y las Fuerzas Armadas), garantizaron las condiciones necesarias para el funcionamiento del sistema democrático. Éstos pueden resumirse en: la defensa de la constitucionalidad y el derecho a gobernar conforme el resultado electoral; el Gobierno de la Unidad Nacional, dando participación en el poder a la oposición; y un programa mínimo común, lo que permitiría garantizar la cooperación partidista durante el proceso electoral.” (Alcántara, 1999: 490-491)

que empezó en 1982 y también por la caída sostenida de los precios del petróleo, que ahora cubrían únicamente el 40% del gasto cuando habían llegado a cubrir hasta el 70% en la década de 1970 (Coppedge, 2005: 191; Alcántara, 1999: 493)^{39 40}.

Si bien ciertas reformas económicas de corte neoliberal ya habían sido hechas durante la presidencia de Lusinchi, Pérez, ante la grave crisis económica, inicia su período en 1989 tomando durísimas medidas de ajuste estructural en la línea de las recomendaciones del FMI⁴¹. Este paquete económico, conocido como “El Gran Viraje”, sin embargo, no pudo estabilizar la economía, que se contrajo aún más, mientras la inflación superaba el 80%, siendo el peor rendimiento económico registrado de la historia de Venezuela hasta ese momento (Coppedge, 2005: 191)⁴².

El fuerte impacto que tuvieron las medidas económicas generó una violenta respuesta por parte de la población, lo que derivó en el “Caracazo”, una revuelta popular de tres días, con saqueos y disturbios, en la que perdieron la vida más de 500 personas, lo que obligó a Pérez a posponer la implementación del paquete económico, mientras su legitimidad se vio seriamente afectada, incluso en su propio partido, derivándose en un rompimiento con Lusinchi, lo que ocasionó que AD perdiera su mayoría en el Congreso⁴³.

El descontento popular y el deterioro de la imagen de Pérez y en sí, del sistema de partidos consolidado con el Pacto de Punto Fijo, provocaron en 1992 dos intentos de

³⁹ “Cuando la crisis del petróleo de 1970 llegó y los precios subieron significativamente, Venezuela tuvo un giro. Los ingresos del Estado se cuadruplicaron entre los años 1974 y 1976 (Wilpert 2005). El país sucumbió a lo que se conoce como la “enfermedad holandesa”, en la que el ingreso substancial de divisas extranjeras es acompañado de una reevaluación de la moneda nacional. Esto hace que la industria nacional se vuelva más costosa y menos competitiva en el mercado global, resultado en un proceso de desindustrialización. Al mismo tiempo, el gasto fuera de control del gobierno pronto superó el ingreso adicional del petróleo. El mal manejo económico y la corrupción masiva hundieron profundamente en deudas al país, mientras el precio del petróleo empezaba a declinar en los 80’s. El 19 de febrero de 1983, conocido popularmente como el “viernes negro”, la moneda venezolana colapsó, causando inflación y decadencia económica.” (Rice, 2011 a: 234-235)

⁴⁰ “Cuando empezó el deterioro a mediados de la década de 1970, Venezuela estaba entre dos magníficas bonanzas petroleras, muy cercanas una de la otra; con un manejo prudente, éste hubiera podido ser un tiempo de gran prosperidad. Por el contrario, tanto Pérez (1974-1979) como Herrera (1979-1984) llevaron al país a un endeudamiento profundo a pesar de que manejaban ingresos estatales que eran varias veces superiores a los que cualquier otro gobierno venezolano había recibido.” (Coppedge, 2005: 192)

⁴¹ “De esta manera, se eliminaron los controles de precios y salarios así como las subvenciones a los productos de primera necesidad y se desregularon los tipos de interés y las tasas de cambio.” (Alcántara, 1999: 493)

⁴² “Casi de un día para el otro, los subsidios para la canasta básica fueron eliminados, el control de precios fue removido, se permitió la libre fluctuación de las tasas de cambio e interés, se bajaron las tarifas de importación y los precios de los servicios públicos se incrementaron.” (Rice, 2011 a: 236)

⁴³ AD empezó a fracturarse por la decisión de Pérez de nombrar a un equipo de tecnócratas ajenos al partido en los puestos claves del gabinete gubernamental, soslayando las expectativas de los dirigentes.

golpes de Estado, el primero de ellos protagonizado por Hugo Chávez, lo que lo convirtió en un personaje muy popular. Finalmente, el gobierno de Pérez terminó en 1993 cuando éste fue depuesto por el Congreso, acusado de corrupción y manejos irregulares.

Rafael Caldera, fundador de COPEI abandonó su partido y en las elecciones presidenciales de 1993 participó por una nueva coalición, Convergencia Nacional, con la que triunfaría en las elecciones, lo que rompió la hegemonía de los partidos tradicionales que venía desde 1958.

A partir del triunfo de Caldera en 1994 como Presidente, el proceso de reforma estructural fue decayendo y siendo olvidado, mientras que empezaba el descalabramiento del sistema de partidos venezolano. La coalición que llevó al poder a Caldera estaba compuesta por 17 partidos y ganó las elecciones con el porcentaje de votos más bajo registrado desde la suscripción del Pacto de Punto Fijo. COPEI y AD también perdieron el tradicional control que tenían sobre el Congreso⁴⁴.

Así el progresivo descontento de la población ante la creciente crisis económica y el mal manejo que tanto Pérez como Caldera hicieron de la misma, sumado a la descentralización político – administrativa, llevaron a una profunda crisis de los partidos políticos, lo que a su vez derivó en la arrolladora victoria de Hugo Chávez en 1998, quien se encargó de desmontar las pocas medidas de ajuste que pudieron tomarse en la otrora democrática Venezuela, promulgar una nueva Constitución y bajo su amparo desarrollar un gobierno autoritario y de concentración de poder⁴⁵.

⁴⁴ “El golpe de gracia a los partidos vendría encubierto en una decisión que aparentemente favorecía la penetración social de los partidos: la descentralización político-administrativa que arrancarían con la primera elección directa de gobernadores y alcaldes. Y es que lo que desde entonces se dio en llamar ‘liderazgos regionales’ tuvo el efecto perverso de debilitar la estructura nacional partidista, puesto que la centralización de la decisión en la política pública pronto chocó con los intereses de los candidatos de provincia.” (Ramos Jiménez, 2002: 391)

⁴⁵ “De esta forma, Venezuela, con la Constitución de 1999, llena de contradicciones constitucionales (una Federación centralizada y sin Senado; un Poder Legislativo y una delegación legislativa ilimitada; y una penta división del poder con una concentración inusitada del poder en el órgano representativo), comenzó la constitucionalización del camino hacia el autoritarismo, el cual buscaba consolidar con el rechazado proyecto de reforma constitucional de 2007. La democracia, por tanto, con ese esquema constitucional, difícilmente puede ser efectiva, y menos aún el Estado de Derecho.” (Brewer-Carías, 2008: 958)

Neoliberalismo en Ecuador

El siguiente caso de estudio es Ecuador, en el cual existe una tendencia, sustentada en algunos estudios que muestran poca evidencia empírica, que sostiene que este país vivió, entre mediados de la década de los 80 hasta mediados de la década de 2000, el embate de una fuerte corriente neoliberal que logró implementar severas reformas económicas que terminaron destruyendo la economía y aumentando los índices de desempleo y pobreza, lo que ha sido calificado como la “larga noche neoliberal”⁴⁶.

Empero, varios académicos señalan que en realidad Ecuador fue uno de los países menos exitosos en este proceso, con reiterados fracasos a lo largo de su historia en la implementación de políticas de apertura y liberalización así como de modernización del Estado (Thoumi y Grindle, 1992; Mejía, Araujo, Pérez-Liñán y Saiegh, 2006; Pachano, 2007: 13 – 37;)⁴⁷.

Estos estudios coinciden con los índices de Lora y Panizza que ubican al Ecuador como uno de los países con más bajo índice de aplicación de reformas estructurales, estando incluso por debajo del promedio regional y con el estudio de Corrales, en el que Ecuador se ubica entre los países que aplicaron una reforma superficial (2003: 91)⁴⁸.

Hay algunos trabajos que inician el análisis de la aplicación de la reforma estructural en el Ecuador desde el Gobierno de Osvaldo Hurtado a partir de 1981, tomando en cuenta la aplicación de fuertes medidas de ajuste de la mano con negociaciones con el FMI y sobre todo, la sucretización de la deuda, pero, dado que el

⁴⁶ En el acto en que recibió sus credenciales como Presidente del Ecuador, Rafael Correa declaraba: *"El tiempo de la larga y triste noche neoliberal ha terminado y gracias a Dios no sólo en Ecuador, sino en toda Sudamérica, donde en cada rincón han llegado gobiernos soberanos, dignos, que están buscando de forma altiva mejores días para las naciones"* y anunciaba una Asamblea Constituyente que *"entierre el modelo neoliberal"* (El Comercio, 19-12-2006).

⁴⁷ *"El Ecuador ni sobresalió ni fracasó sino, más bien, avanzó de manera tortuosa hacia el ajuste, dando dos pasos hacia adelante y a veces uno hacia atrás. El país intentó llevar a cabo una serie diversa de reformas, muchas de las cuales fueron instrumentadas exitosamente, mientras un buen número de ellas eran modificadas o eliminadas subsecuentemente, en respuesta a una fuerte reacción de grupos específicos o de amplios sectores ciudadanos. Algunas reformas perduraron durante la década, pero otras fueron modificadas drásticamente, o abandonadas para ser reintroducidas más adelante. Algunas políticas produjeron resultados promisorios, muchas tuvieron poco impacto sobre el comportamiento de la economía, al menos en el corto plazo, y algunas causaron efectos que fueron contrarrestados por los de otras políticas, por nuevos choques en el sector externo o por catástrofes naturales."* (Thoumi y Grindle, 1992: 5-6)

⁴⁸ De los estudios citados se desprende entonces, que, pese al discurso que se maneja en el Ecuador, el neoliberalismo logró implementarse muy poco, y que la existencia de una “larga noche neoliberal” no es sino una estrategia discursiva del gobierno de turno para dar una sensación de ruptura con el pasado y de renovación y refundación.

índice de ajuste estructural elaborado por Lora y Panizza parte del año 1985, es desde este año en se empezará este análisis, en el cual encontramos en el poder a León Febres-Cordero, quién había iniciado su gobierno en 1984, sucediendo a Hurtado^{49 50}.

A pesar de su eslogan “Pan, Techo y Empleo”, de ribetes claramente populistas, el gobierno de Febres-Cordero defendía la aplicación de medidas neoliberales a fin de estabilizar la economía del país, inaugurándose con un fuerte paquete de medidas de ajuste que incluía la simplificación y liberalización del sistema cambiario y las tasas de interés, la eliminación de los controles de precios, el incremento del precio de los combustibles, la ampliación de los plazos y otras facilidades para el pago de la deuda sucretizada por Hurtado y la renegociación de la deuda externa (Araujo, 1998: 52).

Así, durante los dos primeros años se puede afirmar que el gobierno siguió el recetario neoliberal, medidas que fueron sustentadas en gran medida en el carácter autoritario de Febres-Cordero, que abusó de la figura del decreto - ley a través del envío de innumerables proyectos de urgencia económica que no podían ser tratados a tiempo por el Congreso⁵¹.

Para 1986, sin embargo, Febres- Cordero se hallaba debilitado debido, principalmente, a la caída de los precios del petróleo y a su continua pugna con el

⁴⁹ Como ejemplo de autores que sostienen que la aplicación de reformas estructurales en Ecuador comenzó con el gobierno de Hurtado, véase Carrasco (1998), Acosta (2001), Falconi y Oleas (Comp.) (2004), Acosta y Falconi (Eds.) (2005), Pachano (2007).

⁵⁰ Cuando el 1979 el Ecuador volvió a la democracia, el triunfador de las elecciones fue Jaime Roldós en binomio con Osvaldo Hurtado, gobierno que, después del bloqueo sistemático en el Congreso por parte del tío político de Roldós, Asaad Bucaram, al mando del partido Concentración de Fuerzas Populares, CFP, logró por fin armar una mayoría que le permitió tomar algunas medidas económicas que en ningún caso se inscribían dentro del recetario neoliberal. A la muerte de Roldós, asume Osvaldo Hurtado, quien ante la crisis generada por la baja del petróleo, las inundaciones y otros factores, utilizó medidas sugeridas por el FMI para enfrentarla, aplicando devaluaciones graduales, aumento de precios de combustibles y servicios básicos, rebajas de subsidios y congelamiento de las remuneraciones, medidas que no se considera que buscaban cambiar el modelo económico, sino únicamente enfrentar la crisis y volver a las condiciones con las que se inauguró el período democrático.

⁵¹ El Artículo 65 de la Constitución de 1978 que regía durante el Gobierno de Febres Cordero decía en su inciso tercero: “*Si un proyecto de ley en materia económica fuere presentado por el Presidente de la República y calificado por él de urgente, el Congreso Nacional, o en su receso el Plenario de las Comisiones Legislativas, deberá aprobarlo, reformarlo o negarlo, dentro de un plazo de quince días; si no lo hiciera, el Presidente de la República podrá promulgarlo como Decreto-Ley en el Registro Oficial y entrará en vigencia hasta que el Congreso Nacional lo reforme o derogue. La reforma recibirá el mismo trámite que para la formación de la ley, prevista en el Artículo 67 de esta Constitución. La derogatoria se hará en la misma forma, pero el Presidente de la República no podrá objetarla*”.

Congreso, lo que ocasionó que en las elecciones de diputados de medio periodo no lograra una mayoría en el legislativo, pese a aumentar su número de escaños, acrecentando el enfrentamiento, lo que incluso lo llevo a perder mediante censura a su Ministro de Finanzas, Alberto Dahik, uno de los más importantes mentalizadores del neoliberalismo en el Ecuador.

Estas circunstancias, sumadas a otros factores, le generaron falta de apoyo político y una feroz oposición, lo que le llevó a abandonar las controvertidas medidas neoliberales por otras de carácter populista y clientelar, como el incremento del gasto público y el endeudamiento estatal o el subsidio a los combustibles, *“de este modo, el que aparentemente sería el primer gobierno neoliberal ecuatoriano terminó como una nueva experiencia de conducción económica populista”* (Pachano, 2007: 21)⁵².

A Febres – Cordero le sucedió en 1998 el socialdemócrata Rodrigo Borja, quien ganó las elecciones bajo el ofrecimiento de un gobierno reformista en que primara lo social, sin embargo de lo cual, distanciándose del discurso mantenido, se inauguró con un fuerte paquete de medidas de ajuste, que si bien diferían de las utilizadas por Febres-Cordero en no ser de choque, sino graduales, en líneas generales mantuvo el lineamiento macroeconómico de quien lo habían precedido en el gobierno⁵³.

Sin embargo, las medidas de ajuste neoliberales seguidas en la primera mitad del gobierno de Borja debieron ser abandonadas, tal como lo hizo Febres-Cordero, luego de las elecciones de medio periodo, en donde el gobierno perdió la mayoría que había construido en el Congreso, resurgiendo la inflación y relajándose el gasto público, manejándose únicamente un plan económico de administración de crisis (Conaghan y Malloy, 1994: 228; Pachano, 2007: 24).

En 1992 triunfó en las elecciones Sixto Duran-Ballén en binomio con Alberto Dahik, cuyo plan de gobierno consistía en la modernización integral del estado, para lo cual tomó medidas de ajuste y desarrollo económico de índole netamente neoliberales

⁵² Los factores que se sumaron a las dificultades del gobierno de Febres – Cordero fueron el amotinamiento, en marzo de 1987 del General Frank Vargas Pazzos en la Base de Manta, lo que luego generaría el secuestro de Febres Cordero el 16 de enero de 1987; y, el terremoto de 6 de marzo de 1987 en el que se rompió el Oleoducto Transecuatoriano, interrumpiéndose el transporte hacia la Refinería de Esmeraldas por 5 meses, lo que ocasionó una caída del 40% en las exportaciones petroleras ecuatorianas.

⁵³ El gobierno de Borja estableció un sistema de microdevaluaciones permanentes, elevó el precio de los combustibles, restringió importaciones de ciertos productos, eliminó subsidios, renegoció la deuda, redujo el gasto público, implemento una profunda reforma tributaria, redujo aranceles.

desde el mismo inicio de su gobierno, siendo su eje central la Ley de Modernización del Estado y la creación del Consejo Nacional de Modernización, CONAM.

Sin embargo, la debilidad del gobierno por haber llegado al poder mediante un partido político *ad hoc*, que no logró mayoría en el Congreso, le llevó a aprobar la mayoría de reformas mediante el otorgamiento de prebendas pecuniarias o de cargos a fin de impulsar el modelo económico⁵⁴. Esta situación que se agravó aún más después de las elecciones de medio período, donde su bancada de diputados se redujo al mínimo, manejo clientelar del congreso que incluso llevó a la renuncia del principal artífice del plan económico, el Vicepresidente Alberto Dahik, por el manejo de gastos reservados en la aprobación de las reformas⁵⁵. Así, nuevamente, la implementación de un plan neoliberal quedó inconclusa, aunque es en este gobierno en donde más políticas neoliberales se implementaron, sobre todo en la línea de la desregulación financiera⁵⁶.

⁵⁴ Andrés Mejía sostiene que en Ecuador la mayoría de reformas liberales que lograron implementarse se lo hizo a través de prácticas informales de intercambio de beneficios que le permitían a un Ejecutivo débil aprobar reformas con el apoyo de ciertos bloques legislativos que votaban con él o al menos no votaban en contra (“mayorías silenciosas”), mientras aparecían como independientes ante el público (2006; 2009). En esto mucho tenían que ver los “gastos reservados”. Así, pese a la debilidad del Ejecutivo, con una bancada legislativa mínima, en el gobierno que más reformas neoliberales se aprobaron, como la Ley de Modernización del Estado, la creación del Consejo Nacional de Modernización, CONAM y sobre todo, la desregulación del sector financiero, fue en el de Sixto Durán Ballén, cuyo principal ideólogo económico era su Vicepresidente Alberto Dahik.

⁵⁵ Los gastos reservados es una institución que ha estado presente en casi toda la vida republicana del Ecuador y constituyen fondos secretos puestos a disposición del Presidente para ejecutar ciertas acciones que tienen que ver con el mantenimiento de la seguridad interior y exterior del Estado y para mantener el orden público. A través de una reglamentación de 1984, se permitió también el acceso a dichos fondos del Vicepresidente. Luego por una nueva reglamentación del Ministerio de Finanzas, en 1993, podían ser considerados como gastos reservados todos los gastos imprevistos de "actividades y proyectos no susceptibles de programación durante la formulación del presupuesto", liberalizándose su uso para cualquier tipo de objetivo. En este contexto Dahik reconoció ante la prensa la entrega de fondos provenientes de estas cuentas a diputados a fin de que apoyen las reformas estructurales. También se descubrió el desvío de dichos fondos a cuentas personales de asistentes de Dahik, lo que provocó un escándalo por el que vio obligado a renunciar y huyó a Costa Rica. En 2012, 16 años después, regresó al Ecuador y en una reactivación vertiginosa de su proceso, se lo anuló por una supuesta violación de trámite y se liberó a Dahik de los cargos de malversación de fondos. El destino de los recursos desviados a las cuentas de sus asistentes nunca quedó aclarado. Un interesante recuento de los hechos se lo hace en Cornejo Menacho (2012)

⁵⁶ “El gobierno recortó subsidios, liberalizó las tasas de interés, eliminó las restricciones a la inversión extranjera, liberalizó el mercado de capitales, desarrolló una amplia y profunda revisión del marco legal, especialmente en el sector financiero, aduanas, impuestos y sector de hidrocarburos, así como de los mecanismos de aprobación del presupuesto. Retiró al país de la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP), ingresó en la Organización Mundial de Comercio (World Trade Organization). Buscó sin éxito privatizar las empresas telefónicas y parte del área eléctrica.” (Pachano, 2007: 21)

En 1996 ganó las elecciones Abdalá Bucaram, utilizando un discurso populista y de reivindicación de los más pobres, pero que en el gobierno continuó con un manejo ortodoxo de la economía, pretendiendo incluso implementar en el Ecuador un plan de convertibilidad al estilo de Argentina con la asesoría de Domingo Cavallo. Su escasa duración en el cargo impidió que se lleguen a ejecutarse éste y otros planes de índole neoliberal.

Bucaram fue depuesto ilegalmente por el Congreso 6 meses después de asumir la presidencia y luego de una confusa sucesión presidencial, quedó en el poder Fabián Alarcón como “Presidente Interino”. En mayo de 1997 el mandato de Alarcón es ratificado en una consulta popular en la que también se resolvió la convocatoria a una Asamblea Constituyente. La versión codificada de la nueva Constitución se publicó en el Registro Oficial el 11 de agosto de 1998, fecha en que entró en vigencia⁵⁷.

Pese a sus enormes avances y gran amplitud en cuanto a derechos humanos y ciudadanos, se afirma que la Constitución de 1998 tenía un carácter altamente privatista o privatizador, es decir, que su diseño permitía una más fácil implementación de la reforma neoliberal, puesto que se eliminaron prácticamente todas las disposiciones que determinaban al Estado como eje de la economía, abandonando completamente el modelo cepalino de desarrollo.

Los cambios constitucionales en la línea de la apertura comercial y la desregulación fueron promovidos por los assembleístas del PSC y de la Democracia Popular (DP), partido que había abandonado su ideario humanista comunitario y se habían inclinado por el de la economía de mercado, y que justamente triunfó en las elecciones de 1998 de la mano de Jamil Mahuad, proponiendo un plan de gobierno netamente neoliberal, que tenía el camino allanado por la Constitución de 1998.

Sin embargo, nuevamente el escollo para aplicar las reformas estuvo en el Congreso Nacional, en donde el gobierno no tuvo mayoría, por lo que se vio sujeto a las presiones de los partidos que supuestamente estaban en la misma línea como el PSC, pudiendo implementar muy pocas medidas neoliberales.

⁵⁷ La característica particular de esta Asamblea Constituyente fue que, pese a que redactó nuevamente la casi totalidad de la Constitución, no emitió una nueva sino una reforma codificada de la Constitución de 1978.

La Ley de Instituciones Financieras aprobada en el Gobierno de Durán-Ballén, que desreguló al sistema financiero nacional, pero que sobre todo le quitó ciertos controles al Estado sobre la banca, condujo a manejos fraudulentos de los bancos, lo que a muchos los llevó casi a la quiebra, que Mahuad, por estar estrechamente relacionado con esos grupos, trató de evitar a toda costa mediante el otorgamiento a éstos de créditos casi sin garantías.

A pesar de los créditos, los bancos no respondieron, por lo que el 8 de marzo de 1999 se declaró un feriado bancario de 24 horas, que finalmente duró 5 días, suspendiéndose todas las operaciones financieras. Mientras tanto se decretó el congelamiento de depósitos por 1 año de las cuentas que tuvieran más de 2 millones de sucres depositados. Finalmente, el domingo 9 de enero de 2000 Mahuad anunció la dolarización de la economía, anclando el precio de la divisa en 25 000 sucres.

Sin embargo, todas estas medidas no pudieron evitar la caída de Mahuad el 21 de enero de 2000, apenas año y medio después de haber asumido el cargo, a través de un golpe de estado protagonizado por indígenas y militares, entre los que se encontraba el coronel Lucio Gutiérrez, y que sería avalado luego por el Congreso. ¿Las medidas neoliberales? Otra vez inconclusas.

A Mahuad le sucedió su Vicepresidente, Gustavo Noboa, quien asumió el cargo sin el apoyo de ningún partido político, sin embargo logró hacer que el Congreso apruebe dos leyes, denominadas Trole 1 y Trole 2⁵⁸. Las Leyes Trole, cuyos nombres reales eran *Ley para la Transformación Económica del Ecuador* y *Ley para la promoción de la inversión y la participación ciudadana*, tenían como principal objetivo el apuntalamiento de la dolarización a través de una serie de reformas, sobre todo al sistema financiero y la profundización del proceso de privatización de las empresas públicas, es decir, el reforzamiento de la reforma neoliberal. Si bien, cumplieron con su objetivo de reforzar el sistema de dolarización impuesto por Mahuad, la férrea oposición del Congreso, incluso de aquellos partidos identificados con las ideas neoliberales como el PSC y la misma DP, impidió que los procesos de privatización se lleguen a concretar.

⁵⁸ Fueron llamadas así en referencia al sistema de transporte público Trolebus, inaugurado justamente cuando Jamil Mahuad fue alcalde de Quito, y que supone reformas a innumerables leyes, analogía de un transporte que lleva muchos pasajeros.

A Noboa le siguió en el cargo Lucio Gutiérrez, que se aupó en la popularidad que le había dado el ser uno de los protagonistas del golpe de estado a Mahuad y en un discurso populista, supuestamente de izquierda y anti – sistema, que lo llevó incluso a aliarse con la Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador, CONAIE y su brazo político, Pachakutik para terciar en las elecciones. Sin embargo, como ya lo hicieran otros gobernantes, una vez en el gobierno, optó por un manejo ortodoxo de la economía, manteniendo a los tecnócratas a cargo de las políticas económicas, lo que le significó la ruptura de su alianza con Pachakutik y otros sectores de izquierda, quedando sumamente debilitado, por lo que no pudo profundizar mucho más en la reforma neoliberal⁵⁹.

Ante la posibilidad de ser llamado a juicio político, se alió con Abdalá Bucaram y el PRE y logró reorganizar la Corte Suprema de Justicia, el Tribunal Supremo Electoral y el Tribunal Constitucional. A su vez, Bucaram obtendría a través de esta alianza que uno sus más allegados colaboradores sea nombrado Presidente de la Corte Suprema de Justicia, quien anularía los juicios por peculado que se le seguían a Bucaram en esa instancia judicial, logrando que éste regresara de su exilio en Panamá.

Estos hechos ocasionaron fuertes movilizaciones en la ciudad de Quito, de las que el Congreso se haría eco, destituyendo ilegalmente a Gutiérrez por “abandono del cargo” y juramentando a Alfredo Palacio, a la sazón Vicepresidente de la República, como nuevo Presidente.

Palacio puso la administración económica en manos de Rafael Correa, feroz crítico del neoliberalismo y la dolarización, quien le dio un giro radical, dejando de lado la austeridad fiscal y la preocupación por las variables macroeconómicas con que se había intentado manejar la economía prácticamente desde el inicio del último período

⁵⁹ Para el caso ecuatoriano cabe citar a Mejía sobre las políticas públicas en ambientes fragmentados: “La adopción de reformas económicas de mercado es una tarea especialmente difícil en democracias caracterizadas por importantes clivajes regionales, étnicos y políticos. El marco de jugadores con veto es un útil puerto de entrada para analizar los retos políticos institucionales existentes para adoptar políticas de reforma. Los jugadores con poder de veto son definidos como individuos o colectivos cuya aprobación es necesaria para reformar una política... Un cambio de política se facilita con la reducción de jugadores con poder de veto o con la convergencia en sus preferencias ideológicas... Una combinación de leyes electorales permisivas, una renovación frecuente de las élites provocada por elecciones de medio tiempo y límites a los periodos y una falta de barreras efectivas a la representación legislativa han contribuido a una severa fragmentación de los partidos políticos y una alta volatilidad electoral (2009: 3-4)

democrático, iniciándose el desmontaje de la escasa reforma estructural implementada durante los años anteriores⁶⁰.

Neoliberalismo en Argentina

Argentina es el tercer país de los estudiados con más alta clasificación en adopción de medidas neoliberales en el índice de Lora y Panizza, pero la aplicación del neoliberalismo en Argentina empezó casi a la par que en Chile y mucho antes que en el resto de países analizados por Lora y Panizza, teniendo dos etapas, la primera, durante la dictadura militar que gobernó el país entre 1976 y 1983, y la segunda, a partir del regreso a la democracia en 1983, acentuada durante los periodos de gobierno de Carlos Menem entre 1989 – 1995 y 1995- 1999.

Aun cuando superan los límites temporales del índice de Lora y Panizza, para los fines de este trabajo se considera necesario analizar las dos etapas de aplicación de la reforma estructural en Argentina, cuyos resultados son sumamente disímiles, pese a que en el primer periodo ese país estuvo regido por un régimen autoritario puro.

Primera Etapa

Luego de la dictadura de la “Revolución Argentina”, en marzo de 1973 ganó las elecciones la coalición peronista Frente Justicialista de Liberación (FREJULI) llevando a la presidencia al lugarteniente de Juan Domingo Perón, Héctor Cámpora, ya que Perón no pudo participar por un impedimento normativo. Cámpora renunció 50 días después, dando paso a nuevas elecciones, en las cuales triunfó Perón junto con su última esposa, María Estela Martínez (Isabelita) como Vicepresidente. Perón murió un año más tarde e Isabelita asumió el poder.

⁶⁰ “Los intentos de apertura y liberalización de la economía han encontrado fuerte resistencia no solamente en los sectores que podrían considerarse perdedores en un proceso de este tipo y de los opositores ideológicos, sino también de los que se supone podrían obtener ventajas e incluso de los que deberían apoyarlo. El resultado de este juego reiterativo ha sido un proceso permanente de avances y retrocesos que, a su vez, ha desembocado en la configuración de un modelo económico híbrido caracterizado por la coexistencia de elementos propios del centralismo estatal con los de una economía abierta.[...] Si se asume una visión de conjunto de América Latina, se observa que Ecuador es uno de los pocos países en que no prosperaron las políticas del denominado Consenso de Washington.” (Pachano, 2007: 14-15)

El gobierno de Isabelita estuvo caracterizado por una creciente inestabilidad económica y una extrema violencia interna. Su búsqueda de apoyo en los sectores de derecha a través de quien fuera Secretario de Perón, José López Rega, a la sazón Ministro de Bienestar Social, la llevó a organizar la fuerza parapolicial Alianza Anticomunista Argentina o Triple A, a fin hostigar a los sectores de izquierda y a enfrentarse con grupos armados como el peronista Montoneros o el comunista Ejército Revolucionario del Pueblo (ERP).

Mientras tanto la economía, que había mostrado cierto crecimiento en los últimos años a partir del programa de estabilización adoptado en 1967 durante la dictadura de Juan Carlos Onganía por el ministro de Economía a esa época Adalbert Krieger Vassanala, estaba deteriorándose rápidamente. Había una inflación galopante y la deuda externa aumentaba incontrolablemente. El ministro de Economía, Alfredo Gómez Morales pretendió implementar un plan de corte neoliberal, pero no tuvo éxito, por lo que fue obligado a renunciar. Lo sucedió Celestino Rodrigo, quien fue el causante de una explosión de la tasa de inflación anual al 182% a partir del “Rodrigazo”⁶¹.

Frente a la creciente inestabilidad y a la renuncia en 1975 de López Rega, Isabelita decidió apoyarse en las Fuerzas Armadas, renovando la cúpula militar y nombrando a Jorge Rafael Videla como Comandante del Ejército. La presión a la oposición se intensificó, mientras la crisis económica y política se agravaba y la violencia aumentaba⁶².

Es en esas condiciones que en marzo de marzo de 1976 los comandantes en jefe de las diferentes ramas de las FF.AA., incluido Videla, y con el apoyo de importantes sectores de la sociedad civil, del sector económico y de la prensa (Broder, 2003; Klein, 2007; Lanata, 2003), dieron un golpe de estado, dando paso a la cruenta dictadura del “Proceso de Reorganización Nacional”⁶³.

⁶¹ Durísimo ajuste tomado por Celestino Rodrigo, que duplicó los precios y ordenó una macro devaluación del 60%, con las consecuencias anotadas.

⁶² “A finales de 1975 más de quinientas personas habían sido asesinadas por razones políticas. La economía post Rodrigazo estaba fuera de control y la dirigencia gremial vivía convulsionada: en una reunión patética llevada a cabo en la CGT (Confederación General del Trabajo), Isabel fue a pedirle a los sindicalistas que ‘no me silben mucho al Ministro Mondelli’ (Ministro de Economía), adelantándose a los ajustes que, inexorablemente, llegarían antes de marzo. Pero ya en aquel momento había comenzado la cuenta regresiva, de la que toda la sociedad estaba al tanto: se acercaba un golpe militar.” (Lanata, 2003: 364)

⁶³ “Un periodo definido en lo político por la puesta en marcha de los principios de la Doctrina de la Seguridad Nacional. El fuerte autoritarismo junto con la sistemática violación de los derechos humanos fueron las coordenadas básicas en las que se desarrolló su actuación. En lo económico se apostó por una

De acuerdo a documentos brasileños desclasificados en 2007, previo al golpe de estado, los generales argentinos ya habían contactado con Pinochet y sus estrategias económicas, así como con la Junta que gobernaba Brasil en esos años, a fin de esbozar los pasos económicos que debería seguir Argentina durante el gobierno de facto, dado paso a la aplicación de la reforma estructural en Argentina (Klein, 2008: 124).

Así, los “Chicago Boys” argentinos Mario Blejer, Adolfo Diz y Ricardo Lopez Murphy ocuparon la Secretaria de Finanzas, la Presidencia del Banco Central y la dirección de la Oficina de Investigación Económica y Análisis Fiscal en el Departamento del Tesoro del Ministerio de Finanzas, respectivamente, durante la dictadura, y el cargo principal, el de Ministro de Economía recayó en el economista y abogado José Alfredo Martínez de Hoz⁶⁴, cargo que conservó desde 1976 hasta 1981.

Martínez de Hoz presentó inmediatamente después del golpe, en abril de 1976, el “Programa de Recuperación, Saneamiento y Expansión de la Economía Argentina”, aprobado por la Junta Militar y cuyas bases eran:

Lograr el saneamiento monetario y financiero indispensable como base para la modernización y expansión del aparato productivo del país, en todos sus sectores, lo que garantiza un crecimiento no inflacionario de la economía. Acelerar la tasa de crecimiento económico. Alcanzar una razonable distribución del ingreso, preservando el nivel de los salarios en la medida adecuada a la productividad de la economía.⁶⁵

A través de este programa se prohibió la huelga e instauró el libre despido; se abolió los controles de precios; se derogaron las restricciones a los extranjeros para tener propiedades en el país; se redujo los aranceles a las importaciones; se eliminó subsidios a las exportaciones; se incrementó las tarifas de los servicios públicos; se liberalizó el mercado cambiario y financiero; se financió el déficit estatal colocando títulos, mientras que se redujo el gasto corriente, disminuyendo puestos de trabajo en las instituciones públicas; y, se privatizaron cientos de empresas estatales.

política neoliberal en la que las fórmulas monetaristas desempeñaron un papel destacado.”(Alcantara, 1999: 30)

⁶⁴ Martínez de Hoz era a la sazón Presidente del Consejo Empresario Argentino, y supuestamente tuvo algunas reuniones previas al golpe con la cúpula militar.

⁶⁵ Portal Iberoamérica y el Mundo (<http://www.argentina-rree.com/11/11-062.htm>)

De esa forma, se pretendió una redefinición del rol del Estado en la economía del país, que sin embargo no logró todos los efectos esperados, puesto que la inicial reducción del déficit fiscal se relajó a partir de 1977, generando una mayor presión tributaria y una mayor deuda interna y externa. La privatización de empresas públicas tampoco tuvo los resultados esperados y la inflación, controlada al principio, también empezó a salirse de control.

Eso llevó a la Junta, contrariamente a los principios de liberalización plasmados en el plan de Martínez de Hoz, a permitir una mayor intervención estatal en el mercado a fin de estabilizarlo. En marzo de ese año se ordenó una “tregua” de precios de 120 días en los cuales los empresarios no podían subir sus precios y en el mismo lapso se suspendió el incremento a los precios de los combustibles. Terminados los 120 días los precios se dispararon otra vez.

Ante esto, Martínez de Hoz, reanudó sus políticas neoliberales y se propuso eliminar los controles de precios y las tasas fijas cambiarias. Así, en junio de 1977 anunció una nueva reforma legal a fin de liberalizar aún más el mercado financiero, determinado que las tasas de interés estén fijadas únicamente a través de la oferta y la demanda.

Liberalizado el sistema financiero se buscó el aumento de las tasas de interés, para lo cual se redujo el circulante, mientras las empresas públicas pedían créditos a los bancos privados. Esto disparó rápidamente las tasas, ante lo cual el Banco Central dejó de regularlas. El aumento de las tasas y la falta de regulación ocasionaron que muchas personas y empresas privadas sean incapaces de honrar sus obligaciones y tuvieran que liquidar, ocasionado a su vez, una fuerte caída de la actividad industrial y un efecto recesivo.

Así, pese a las continuas medidas tomadas para controlar la economía y disminuir la inflación, hacía 1980 el sistema financiero estaba en crisis y la inflación estaba a niveles nunca antes registrados, mientras que entre el equipo económico de la dictadura y algunos de los bancos con mayor crecimiento habían serias disputas, puesto que se sospechaba que estos últimos no estaban cumpliendo las regulaciones en sus operaciones. Estas disputas entraron en una espiral sin solución y en marzo de ese año el gobierno cerró el Banco de Intercambio Regional, el mayor banco nacional, a los que le seguirían otros, iniciándose una gravísima crisis financiera.

En 1981 Videla fue reemplazado por Roberto Viola como Presidente de la “Junta Militar” y Martínez de la Hoz es reemplazado por Lorenzo Sigaut al frente del Ministerio de Economía, mientras Domingo Cavallo fue nombrado Presidente del Banco Central. Las nuevas autoridades poco pudieron hacer por mejorar el estado de la economía y renunciaron ese mismo año, apenas 8 meses después, igual que Viola, quien fue desplazado mediante un golpe interno por Leopoldo Galtieri el 21 de diciembre de 1981. A partir de ese momento y hasta 1983 se sucedieron 4 ministros más de economía, que tampoco pudieron controlar la crisis.

Así, no obstante el poder de la dictadura en la implementación de reformas económicas sin oposición alguna, ésta fue incapaz de controlar la inflación y la crisis económica no había hecho más que agudizarse dejando al país sumido en una situación crítica, con una deuda externa sin precedentes, un mercado interno deprimido y un sector industrial debilitado (Patroni, 2011: 335; Broder, 2003:60)⁶⁶.

En ese contexto en 1982 estalló la Guerra de las Malvinas, conflicto en que Argentina salió derrotada, teniendo como consecuencia la pérdida de la poca credibilidad que aún tenían las Fuerzas Armadas, por lo que éstas se ven abocadas a llamar a elecciones en 1983, dejando un reguero de sangre y dolor que nunca se podrá olvidar.

Hacia 1981 las fuerzas políticas argentinas, encabezadas por el partido Unión Cívica Radical, al que pertenecía Raúl Alfonsín, se habían organizado en la *Multipartidaria Nacional*, formada por el Movimiento de Integración y Desarrollo (MID), el Partido Intransigente, el Partido Demócrata Cristiano, e incluso el Partido Justicialista (peronismo), aunque luego se separaría, la que ejercía una fuerte presión, junto con la Iglesia Católica, para que se llamara a elecciones.

Con la presidencia de facto del General Reinaldo Bignone, quien asumió en julio de 1982, se inició el proceso de transición a la democracia, convocándose a elecciones para el 30 de octubre de 1983, en las que resultó ganador Alfonsín, imponiéndose sobre

⁶⁶ “Todos los sectores de la economía se vieron perjudicados por este plan, si bien el sector primario fue el menos afectado, ya que creció a razón de algo menos del 2% promedio anual. La industria se estancó a lo largo de todo el periodo (su crecimiento fue de una tasa acumulativa anual de solamente 0,26%) como consecuencia de la apertura externa que dejó a este sector en una condición de debilidad frente a las empresas extranjeras. Pese a que el modelo se propuso la estabilización de los niveles inflacionarios, planteándolos como condición previa para el desarrollo, los precios crecieron en el orden del 190% anual acumulativo, caracterizando a este período como el primero que exhibió una megainflación en la historia económica argentina.” (Broder, 2003: 60)

el candidato del peronismo, movimiento que de esta forma perdía su primera elección de la historia⁶⁷.

Segunda Etapa

Alfonsín asumió la presidencia en condiciones muy auspiciosas en lo político y lo social, siendo parte de sus características principales la preocupación por la recuperación de los valores democráticos y la vigencia del orden constitucional, pero en lo económico heredó un desastre, con una deuda externa gigantesca, una fuerte inflación y un enorme déficit fiscal.

Una de las primeras decisiones que en lo político tomó Alfonsín fue el arresto y procesamiento de los miembros de las juntas militares que gobernaron el país entre 1976 y 1983, pero también el encausamiento penal de los líderes guerrilleros por asociación ilícita y atentar en contra de la paz interna (Alcántara, 2003: 34), aunque posteriormente, luego del levantamiento de los “carapintadas”⁶⁸, estas medidas quedarían insubsistentes con las leyes de Punto Final y Obediencia Debida⁶⁹.

Mientras en lo económico se abandonaron las medidas neoliberales y se intentó implementar un programa económico similar al utilizado en 1963 por el radicalismo

⁶⁷ En el caso de la transición a la democracia argentina, no se elaboró ni se aprobó un nuevo texto constitucional, manteniéndose la Constitución de 1853, cuya reforma además, era bastante difícil de conseguir, puesto que su necesidad requería ser declarada por el voto de las dos terceras partes de los miembros del Congreso y la reforma en sí misma requería la elección de un Congreso Constituyente.

⁶⁸ Luego de que los principales componentes de las juntas militares que gobernaron durante la dictadura fueron enjuiciados, el proceso empezó a empantanarse cuando se inició con el juzgamiento de los mandos medios, que afirmaban que simplemente habían cumplido órdenes. La exigencia de los militares de que dichos juicios cesaran dio paso a una revuelta en la semana santa de 1987, encabezada por el Coronel Aldo Rico. Ante los hechos, los principales partidos políticos suscribieron el “Acta de Compromiso Democrático”, oponiéndose a la actitud de los militares pero reconociendo varios grados de responsabilidad en la represión, lo que a la postre llevaría a la promulgación de las leyes de Punto Final y Obediencia Debida. Sin embargo, los “carapintadas” se sublevarían tres veces más: el 18 de enero de 1988, el 1 de diciembre de 1988 y el 3 de diciembre de 1990, ya bajo el gobierno de Menem.

⁶⁹ La Ley de Punto Final, promulgada el 23 de diciembre de 1986, determinó la extinción de la acción penal en contra de toda persona que hubiera cometido delitos vinculados a la instauración de formas violentas de acción política hasta diciembre de 1983 y fijaba un plazo un plazo de 60 días (enero y febrero de 1987), luego del cual ya no podría ser citado ningún militar que no hubiera estado citado antes por los jueces civiles. La Ley de Obediencia Debida, promulgada el 4 de junio de 1987 determinaba una presunción *iuris et de iure* (que no admite prueba en contrario), de que los delitos cometidos por los miembros de las Fuerzas Armadas durante Proceso de Reorganización Nacional no eran punibles, por haber actuado en virtud de la “obediencia debida”, concepto militar según el cual los subordinados se limitan a obedecer las órdenes emanadas de sus superiores.

durante el gobierno de Arturo Illia, pero el sistema productivo no reaccionó y la inflación siguió subiendo⁷⁰.

Frente a esto, en 1985, a través de un “Decreto de Necesidad y Urgencia” (DNU), Alfonsín lanzó el Plan Austral, que consistió en la emisión de una nueva moneda, el “austral”, que reemplazó al devaluado peso, quitándole tres ceros a su equivalencia monetaria con el dólar. También se estableció un rígido control de precios y se aumentaron los sueldos, pero limitando su aumento posterior⁷¹.

Sin embargo, a partir de 1986 la inflación empezó a subir otra vez, mientras las materias primas argentinas caían de precio en el mercado internacional, y poco a poco la situación económica se fue saliendo de control nuevamente⁷².

Entonces el gobierno empezó con una política de reformas estructurales llamado el “Plan Primavera” (tomado a través de otro DNU). Recortó subsidios, liberalizó el comercio externo e intentó una privatización parcial de las empresas públicas, pero el plan fue un fracaso y la inflación siguió en escalada, mientras que el escenario político y social estaba sumamente caldeado, con una oposición tenaz por parte de la oposición política, motivos por los cuales Alfonsín decidió anticipar en 5 meses la entrega del poder a quién ganará las elecciones de 1989, comprometiendo su apoyo al nuevo Gobierno para una reforma económica de emergencia.

Y así, en las elecciones presidenciales de 14 de mayo de ese año, ganó el candidato del Partido Justicialista, Carlos Menem, que había hecho su campaña electoral con una retórica típicamente populista, defendiendo un programa favorable a los sindicatos y prometiendo resucitar las políticas económicas nacionalistas de Perón. El PJ se hizo

⁷⁰ El programa económico intentó “...sin éxito esbozar un plan similar al de la Economía de Bienestar de 1963, aplicado desde inicios de 1984 hasta mediados de 1985, utilizando como instrumentos para el logro de sus objetivos la redistribución del ingreso, el aumento del gasto público y la utilización de la capacidad ociosa del período anterior.” (Broder, 2003: 61)

⁷¹ En la Constitución de Argentina de 1853 no existía una norma específica que le permitiera emitir decretos al Ejecutivo, salvo lo establecido en el Art. 86 que en su numeral 19 le permitía declarar el estado de sitio en caso de conmoción interior, pero los fallos de la Corte Suprema de Justicia 246 y 247 le permitían “la adopción de recursos extremos para restablecer la normalidad social, que es presupuesto inherente a la concreta vigencia de las normas constitucionales y de los derechos humanos”. Esto es lo que Carey y Shugart llaman “iniciativas paraconstitucionales” (citado por Ferreira Rubio y Goretti, 1998: 34)

⁷² “El Plan Austral fue exitoso en su objetivo hasta julio de 1987. No obstante, tanto éste como los intentos que le siguieron, al ser programas que no privilegiaban el crecimiento económico sino la contención de las variables monetarias, culminaron con el mismo resultado, pues como queda dicho, todo plan de estabilización monetaria conlleva en sí mismo, el perverso retroalimentación de su fracaso.” (Broder, 2003: 62)

también con la primera minoría de la Cámara de Diputados y con el completo control del Senado. Menem asumió la presidencia el 8 de julio de 1989.

A pesar del discurso que manejó en su campaña electoral, apenas tres meses después de asumir la presidencia, en agosto de 1989, Menem anunciaba un fuerte plan de austeridad, exhortando a los argentinos a aceptar un “duro, costoso y severo ajuste” que requería un “cirugía sin anestesia” (Stokes, 2001: 47), y a lo poco plegaría a las directrices del Consenso de Washington, instaurado en noviembre de ese año.

Así, emprendió un programa de liberalización del comercio y privatización de las empresas públicas y consiguió la aprobación en el Congreso, con el apoyo de la UCR, conforme se había comprometido Alfonsín, de las leyes de Emergencia Económica (17 de agosto de 1989) y de Reforma del Estado (1 de septiembre de 1989), que suprimieron los subsidios y permitieron las privatizaciones.

Es importante destacar, para los objetivos de este trabajo, que con la aprobación de la ley de Emergencia Económica también se declaró el estado de emergencia nacional respecto de los servicios públicos manejados por el Estado y al cumplimiento y ejecución de los contratos públicos, lo que le otorgó al Presidente poderes especiales para la ejecución de sus políticas económicas. La declaratoria de emergencia tenía duración de un año y podía extenderse por un periodo igual. Mientras la Ley de Reforma del Estado le permitía al Presidente el uso de un *“poder regulatorio de emergencia a fin de superar la actual situación de riesgo colectivo provocado por las graves circunstancias económicas y sociales que la nación está experimentando.”* Este poder regulatorio de emergencia consistía en normar y limitar los derechos civiles en tiempos de emergencia (Ferreira Rubio y Goretti, 1998: 39). Las declaratorias de emergencia de esta ley tenían diferentes tiempos de duración de acuerdo a lo que regularan, que podían ir desde 180 días hasta 6 meses.

Por otra parte, la Constitución de 1853 establecía la facultad de Presidente de nombrar a los miembros de la Corte Suprema de Justicia con la autorización del Senado y en abril de 1990 Menem logró la aprobación, en un cuestionado procedimiento en la Cámara de Diputados, de una ley que aumentó el número de miembros de este cuerpo de 5 a 9. Pocos días después renunciaron dos miembros. Así, entre abril y mayo de 1990, Menem nombró, con la venia del Senado, en el que tenía mayoría absoluta, a seis de los

nueve miembros de la Corte Suprema, haciéndose con su control total, lo que le daba a su gobierno una mayoría automática ante posibles impugnaciones legales en contra de las reformas económicas.

De esta forma Menem concentró una enorme cantidad de poder a fin de llevar adelante las reformas neoliberales en Argentina en desmedro de la separación de poderes y el sistema de pesos y contrapesos. Mientras que el periodo entre 1853 y julio de 1989 se habían emitido 25 DNU, durante el periodo entre 1989 y 1994 (año en que se promulgaría una nueva constitución), Menem promulgó 336 DNU, mediante los cuales creó impuestos, modificó leyes, privatizó empresas públicas y modificó las formas de contratación (Ferreira Rubio y Goretti, 1998: 33, 44).

En marzo de 1991 Menem designó como Ministro de Economía a Domingo Cavallo, que se venía desempeñando desde 1989 como Ministro de Relaciones Exteriores⁷³. Cavallo preparó la Ley de Convertibilidad, que fue aprobada a fines de marzo⁷⁴. Esta Ley que establecía a partir del 1 de abril de ese año una relación cambiaria fija entre la moneda nacional (Primero el Austral y luego el “nuevo” Peso), y el dólar estadounidense⁷⁵.

La Ley de Convertibilidad, que tendría una vigencia de 11 años hasta 2002, acompañado de otras medidas tomadas rápidamente por Menem a través de los DNU, pronto logró controlar el grave problema de la inflación que venía arrastrándose prácticamente desde del gobierno de Isabelita, disminuyéndola en más del 2000% en 1990 a 3% en 1995. Eso a su vez causó una fuerte recuperación en la producción, con crecimientos de entre el 10 y el 8% del Producto Interno Bruto entre 1991 y 1994 (Edwards, 2009: 200).

⁷³ “Cavallo pidió inmediatamente refuerzos ideológicos y llenó el gobierno y la cúpula de la administración pública del país de antiguos alumnos de Milton Friedman y Arnold Harberger. Casi todos los altos cargos económicos del país fueron ocupados por los de Chicago...” (Klein, 2008: 225)

⁷⁴ La Ley de Convertibilidad “ordenaba al Banco Central usar la política monetaria en forma estricta para defender esta fijación de la moneda. Según dicha legislación, el Banco Central no podía hacerle préstamos al gobierno y sólo podía expandir su liquidez si estaba respaldado por completo por reservas de cambio extranjero. Esta ley era, desde una perspectiva política, un mecanismo legal que obligaba al gobierno a “atar sus propias manos. Después de décadas de fracasos en el manejo económico, las autoridades argentinas habían llegado a una sobria conclusión: La única manera de evitar repetir las traumáticas crisis del pasado era renunciar a tener una política monetaria independiente. Sólo quitándose esa herramienta, de la cual habían abusado de manera sistemática, podrían alcanzar la estabilidad.” (Edwards, 2009: 198)

⁷⁵ “El valor fijo inicial era de 10 000 australes por dólar estadounidense; una vez se empezó a emitir el nuevo peso en 1992, la fijación fue de un peso por un dólar.” (Edwards, 2009: 198)

Pese al fuerte costo social que estas medidas tuvieron, el éxito en el control de la inflación le significó a Menem un aumento constante y considerable, tanto de su popularidad como de su influencia política⁷⁶. A eso se debe sumar al control del Legislativo y del Judicial, lo que convirtió en una figura sumamente poderosa (Patroni: 338; Stokes: 47; Baldioli y Leiras, 2010: 59)⁷⁷.

En este contexto se suscribió, en 1994, entre Alfonsín y Menem el “Pacto de Olivos”, mediante el cual el PJ y la UCR acordaron el calendario y el contenido de la reforma constitucional cuya necesidad ya había sido declarada por el Senado.

Así, el 10 de abril de 1994 se realizaron las elecciones de los constituyentes en las que el PJ obtuvo aproximadamente el 38% de escaños y la UCR cerca del 20%, mayoría con la cual llevaron adelante el guion previamente pactado, estableciendo, entre otras reformas, la reelección consecutiva presidencial, el acortamiento del mandato presidencial de 6 a 4 años y el aumento de número de senadores de 2 a 3 por provincia. La nueva Constitución se promulgó el 22 de agosto de 1994.

Entre las reformas implantadas por la reforma de 1994 se debe destacar la introducción como cláusula constitucional de la facultad presidencial para emitir disposiciones de carácter legislativo, es decir DNUs, que de esta forma se legitimaban, lo que vino a exacerbar la concentración de poder del Presidente, tomando en cuenta, además que durante todo el segundo periodo presidencial de Menem no se promulgó la ley que reglamentara la capacidad de una comisión bicameral que debía nombrarse, a fin de que ésta hiciera el control constitucional de los DNUs tomados bajo dicha atribución.

Las elecciones presidenciales se llevaron a cabo el 14 de mayo de 1995 y Menem fue reelegido con el 49,9 % de los votos, 20% más de votos sobre el segundo, el ex

⁷⁶ “Pero este programa también causó la pérdida de trabajos y el estancamiento del valor real de los salarios. La tasa promedio de desempleo a 1993 era de 12.7% y en 1995 era de 17.5%, que se elevó casi al 20% al finalizar ese año. (Stokes, 2001: 47)

⁷⁷ “Sumado a todo ello, la amenaza presidencial, fortalecido el Justicialismo tras el triunfo en las elecciones legislativas de 1993, de someter a plebiscito una reforma constitucional. Cabe destacar además que el Senado había declarado ya la necesidad del tratamiento de una modificación de la Constitución Nacional, aceptando el requisito de los dos tercios de los miembros presentes a partir de la interpretación del artículo 30 (que determinaba que la Constitución sólo podía reformarse tras la declaración de necesidad por parte del Congreso con el voto de las dos terceras partes de sus miembros y que dicha reforma se efectuaría únicamente mediante una Convención convocada al efecto), de dicha Constitución Nacional.” (Baldioli y Leiras, 2010: 60)

peronista José Octavio Bordón, que lideraba el Frente por un País Solidario (FREPASO). El PJ además, alcanzó nuevamente mayoría en el Congreso.

Cabe destacar que adicionalmente a los DNU, Menem también se hizo de otra atribución que debilitó considerablemente al Legislativo, el veto presidencial, a través del cual vetó 109 leyes durante su segundo período.

De esa forma entonces, se llevó a cabo uno de los programas de reforma estructural neoliberal más radical y con menos cortapisas de América Latina y que sería uno de los que más se ajustó a las directrices establecidas por el Consenso de Washington (Broder, 2003).

Todas estas políticas las pudo implementar a través de un gobierno caracterizado por una creciente acumulación de poder en el Ejecutivo que no encontró ninguna oposición ni por parte del Legislativo, ni del Judicial ni de ninguna otra institución estatal. Esta forma de gobernar conocida como “decretazo” (Ferreira Rubio y Goretti, 1998), es la que O’Donnell calificó como “democracia delegativa”, que como hemos visto es un tipo de democracia disminuida.

La decadencia del régimen de Menem empezó a lo poco de iniciar su segundo periodo. Luego de ser reelegido, los efectos económicos del “efecto tequila” de la crisis mexicana empezaron a hacerse sentir y la popularidad de Menem fue disminuyendo⁷⁸. En contraparte, las denuncias de corrupción iban en aumento⁷⁹. Incluso el mismo Cavallo renunció en 1996, afirmando que en el gobierno existía una “red de corrupción organizada.” (Alcántara, 1999: 44)⁸⁰.

⁷⁸ Crisis originada por la falta de reservas internacionales en México que produjo una fuerte y rápida devaluación del peso mexicano, lo que incidió en la economía de varios países, incluido Argentina, poniendo en evidencia que el sistema de Convertibilidad era vulnerable (Edwards, 2009: 200).

⁷⁹ “Varios funcionarios del gobierno en altos cargos, incluidos Jorge Trica, ministro de Trabajo e interventor de la planta de acero de la Sociedad Mixta Siderúrgica Argentina (SOMISA), el ministro de Obras Públicas Roberto Dromi, el director de la Administración Nacional de Seguros de Salud (ANSSAL) Luis Barrionuevo, la ministra del Medio Ambiente María Julia Alzogaray y los directores del Programa de Atención Médica Integral (PAMI) Matilde Menéndez y Víctor Alderete, estuvieron implicados en escándalos de corrupción. Ninguno compareció ante la justicia durante la administración de Menem. Aún más alarmante fue hasta qué punto el capo mafioso Alfredo Yabran logró penetrar en el establecimiento político durante la década de 1990.” (Levitski, 2005: 274)

⁸⁰ “Esta cuestión, a su vez, se articuló en torno a la yuxtaposición de los turbios senderos seguidos por los procesos de privatización, concesiones de obras y servicios públicos y de expansión de los circuitos de tráfico ilegal de armas, drogas y personas, y la estructuración de una compleja trama de renovadas modalidades de corrupción que imbricaron a políticos, empresarios, firmas consultoras, jueces y, a veces, militares. Así se hizo la política, fácticamente, bajo el menemismo.” (Cavarozzi, 2006: 117)

En las elecciones legislativas de 1997 el peronismo perdió por primera vez desde la primera elección de Menem, frente a la “Alianza”, conformada por la UCR y el FREPASO, aunque por ser una renovación parcial, el PJ conservó su mayoría en el Congreso.

De la misma forma en que Fujimori lo intentaría, como se verá más adelante, hacía 1998 se empezó a pensar en una segunda reelección para Menem, a través de una reforma constitucional o la declaración de inconstitucionalidad de la norma que la prohibía, lo que fracturó aún más al peronismo y elevó las tensiones sociales, por lo que Menem debió renunciar formal y expresamente a sus intenciones de reelegirse nuevamente a fin de calmar los ánimos.

El mandato de Menem terminó el 10 de diciembre de 1999, cuando le traspasó la presidencia a Fernando de la Rúa, candidato ganador por la Alianza y que se mantendría en el cargo únicamente hasta el 21 de diciembre de 2001, obligado a renunciar por la grave crisis desatada debido al establecimiento por parte del gobierno del “corralito” a fin de evitar la desbandada de capitales que estaba por quebrar al sistema financiero, producto justamente de la desregulación financiera de que había sido objeto mediante las reformas estructurales.

Neoliberalismo en Perú

Como se pudo ver, en el trabajo de Lora y Panizza Perú consta en el segundo lugar de países sudamericanos con mejor índice en la implementación de reformas estructurales, luego de Bolivia y se inscribe dentro de la categoría de reformadores agresivos o radicales en el estudio de Corrales, que son aquellos que más avanzaron en reducir y controlar el déficit fiscal y en las privatizaciones (2005: 102 – 103).

En 1985 (primer año del índice de Lora y Panizza), el Presidente del Perú era Fernando Belaúnde Terri, quien, luego de las dictaduras militares de Velasco Alvarado y Morales Bermúdez, fue elegido en 1980 para un segundo período, luego de ser Presidente entre 1963 y 1968.

Belaúnde había fundado su partido, Acción Popular (AP), con una fuerte base clientelar y populista y él mismo se había convertido en un líder de esas características, factores que pesaron significativamente en su campaña, ofreciendo masivos programas

de obra pública, pero sin dar mayores detalles sobre su programa económico (Conaghan y Malloy, 1994: 118).

Sin embargo, ganada la elección, pactó rápidamente con el Partido Popular Cristiano (PPC), de centro-derecha, e inmediatamente después de asumir el cargo se rodeó de un equipo de tecnócratas neoliberales encabezados por Manuel Ulloa y Carlos Rodríguez, iniciándose la implementación de reformas estructurales en el Perú.

Las condiciones económicas en el Perú diferían de las que presentaban el resto de países analizados en este trabajo al momento de la transición a la democracia, porque, mientras en aquellos se vivía una crisis económica, en Perú existía un superávit en la balanza de pagos debido a un aumento en los precios de los minerales y de las exportaciones tradicionales, lo que había generado a su vez una alta reserva monetaria, que el equipo económico de Belaúnde consideraba que alimentaba la inflación, por lo que se decidió “quemarla” a través de las políticas de importación y exportación, desmantelándose el control de las importaciones, reduciéndose los aranceles y eliminando subsidios a las exportaciones tradicionales⁸¹. Como parte de las políticas anti estatistas, se determinó que los problemas de la economía peruana se solucionarían con “una fijación correcta de precios”, para lo cual se suspendieron los subsidios a los alimentos y a la gasolina y se permitió subir los tipos de interés. Se desregularizó la inversión extranjera y se anunció planes para privatizar las empresas estatales (Conaghan, Malloy y Abugattas, 1990: 15 – 16).

Sin embargo, el compromiso de Belaúnde con el neoliberalismo era únicamente instrumental. Su prioridad era la construcción de obra pública, para lo cual necesitaba recursos y con el fin de obtenerlos, organizó un equipo económico que tuviera buenas relaciones con el BM y el FMI, equipo que obviamente se hizo eco de las recetas monetaristas de estos organismos, entre las que estaba el control del gasto público, lo que, por su necesidad de gasto, evidentemente no le agradó a Belaúnde, produciéndose enfrentamientos dentro del gobierno y del equipo económico, con el Presidente del Banco Central tratando de controlar el gasto y el Ministro de Economía contratando deuda

⁸¹ Al igual que en Ecuador, la Constitución Peruana de 1979 en su Artículo 211, autorizaba al Presidente emitir órdenes ejecutivas cuando éstas fueran de “interés nacional”, mientras que el Artículo 188, permitía al Congreso delegar al Presidente funciones legislativas durante el período que considerara necesario, lo que permitió a Belaúnde emitir 463 decretos leyes, la mayoría de índole económica.

internacional para sufragarlo. Esto ocasionaría efectos económicos desastrosos (Conaghan, Malloy y Abugattas, 1990: 16)⁸².

En las elecciones municipales de 1983, el partido de gobierno, debilitado por los reveses económicos, a lo que coadyuvó un fuerte “Fenómeno de El Niño” y la escalada de la violencia protagonizada por Sendero Luminoso, apenas alcanzó un 17,2% de la votación a nivel nacional, a lo que se debe sumar el distanciamiento y la oposición de sus aliados iniciales, lo que a la postre ocasionaría la salida del Gobierno en 1984 de Carlos Rodríguez Pastor, quien venía desempeñándose como Ministro de Economía desde la renuncia de Ulloa en 1982, y el ascenso de un grupo moderado dentro del partido de gobierno, lo que determinaría el nombramiento de José Benavides Muñoz como Ministro de Economía y la adopción de una política económica “austera pero sin recesión”, que implicaría la paralización de la aplicación de medidas neoliberales y el desmontaje de otras como la apertura comercial y la reforma tributaria⁸³.

A Belaúnde le sucedió Alan García, candidato del partido social demócrata Acción Popular Revolucionaria Americana (APRA), quien ganó las elecciones de 1985 e inmediatamente se volcó a un plan económico proteccionista y heterodoxo, que incluía una fuerte inversión del Estado en obra pública⁸⁴. Al disminuir, por el excesivo gasto público, la reserva monetaria, García decidió destinar al pago de la deuda únicamente un 10% de los ingresos por exportaciones, lo que ocasionó la interrupción de préstamos por parte del FMI al Perú. El manejo económico causó una hiperinflación a niveles jamás vistos, llegando al 3000% anual, a lo que se sumó una incontrolable escalada de violencia por parte de los grupos terroristas Sendero Luminoso y el Movimiento Revolucionario Túpac Amaru (MRTA), y a una corrupción galopante dentro del gobierno.

⁸² “A finales de 1982, los efectos acumulativos de las políticas había producido una crisis fiscal. La reservas de divisas habían sido ‘quemadas’, las arcas fiscales agotadas y los precios de exportación habían caído. Los esfuerzos para ‘mantener los precios correctos’ sólo alimentaron la inflación interna. Muchas industrias se declararon en quiebra ante las importaciones sin restricciones y la caída del crédito, y la base imponible de impuestos del gobierno estaba erosionada. Tardíos esfuerzos en 1983 para detener la marea de gastos del gobierno sólo lograron convertir la recesión en una verdadera depresión.” (Conaghan, Malloy y Abugattas, 1990: 16). Véase también Schuldt, Jürgen y Abugattás, (1987)

⁸³ Los llamados “violeteros”, que propugnaban una tercera vía que no fuera tan liberal como la de Ulloa ni tan populista como la del Secretario General de Acción Popular, Javier Alva Orlandini.

⁸⁴ El término heterodoxo en economía se utiliza para identificar cualquier enfoque o escuela que no esté inscrita dentro de los términos de racionalidad en el gasto público y las finanzas, enfoque calificado de ortodoxo.

En 1987 decidió nacionalizar los bancos, lo que le generó una frontal oposición de los grandes grupos económicos, que en 1990 se aliarían en el Frente Democrático (FREDEMO) y propondrían como candidato a Presidente de la República al novelista Mario Vargas Llosa.

La presidencia de Alan García terminó en medio de una grave crisis económica y cientos de denuncias sobre corrupción; y, en las elecciones de 1990, sorpresivamente, ganó la Presidencia un cuasi desconocido, Alberto Fujimori, quien se había postulado por el movimiento Cambio 90, manejando una campaña de anti – política, anti – shock y de claros tintes populistas⁸⁵, con la que obtuvo el apoyo de la mayoría de partidos y movimientos de izquierda y del APRA de Alan García, frente a una campaña abiertamente neoliberal manejada por Vargas Llosa y el FREDEMO⁸⁶.

Se posesionó el 28 de julio de 1990 y rápidamente se desmarcó de sus ofertas de campaña, tomando en agosto de ese mismo año sus primeras medidas de shock, subiendo la inflación por decreto en un 439% y en 30 veces el precio de la gasolina. Enseguida congeló el sueldo mínimo e inició con un agresivo programa de flexibilización laboral. Se amplió la base tributaria y se aumentó el impuesto a las ventas. También se abandonó el plan Inti creado en 1985 por García y se adoptó como moneda el “nuevo Sol”.

Si bien Cambio 90 no logró una mayoría en el Congreso, su número de diputados sumados a los logrados por el APRA, que obtuvo la primera minoría, le otorgaron a Fujimori el suficiente margen de maniobra para implementar sus primeras políticas neoliberales, utilizando los decretos en materia económica igual que lo hiciera Belaúnde Terry.

En mayo 1991 el Congreso aprobó la Ley 25.327 que le permitía al ejecutivo la capacidad de emitir decretos ley de emergencia por 150 días en tres temas claves: contrainsurgencia, creación de puestos de trabajo y promoción de la inversión privada. Fujimori y su Ministro de Economía, Carlos Boloña utilizaron esa prerrogativa para

⁸⁵ “A diferencia de Vargas Llosa, centrado en un programa electoral ortodoxo de indisimulables tintes de centro – derecha, programa que además estaba mostrando en ese entonces sus efectos recesivos en países como Argentina y Brasil (Bueno León, 1992: 32), Fujimori lograría trascender por mucho su partido para ampliar el electora a partir de un discurso personalista contrario a los partidos políticos tradicionales (outsider), exento de ideologías y cultor del pragmatismo y defensor de los valores de la honestidad en la función pública frente a la corrupción dominante del régimen (García Montero, 2001: 63)” (Fair: 2010: 89).

⁸⁶ Véase Stokes (2001: 47 – 53) y García Montero y Freidenberg (2001: 451)

empezar con la implementación de reformas estructurales y hasta noviembre de ese año, promulgaron 117 decretos ley (Schmidt, 1998: 111 – 112).

Ante esto el Congreso, en el que Fujimori había empezado a perder su mayoría por desavenencias con ciertas facciones del APRA, luego de terminado el periodo de 150 días, aprobó leyes derogando o modificando los decretos más controversiales, leyes que a su vez, fueron vetadas por Fujimori. En ese contexto, el Congreso logró aprobar la Ley de Control Parlamentario en la que se definían los procedimientos para promulgar decretos ley y se establecía la capacidad del legislativo de revisar los decretos ley de emergencia.

Finalmente, habiéndose profundizado la controversia con el Congreso y la negativa de éste de darle más poderes para legislar en materia económica y antisubversiva, el 5 de abril de 1992, Fujimori, alegando la imposibilidad de gobernar frente a los frenos impuestos por el Congreso y la Ley de Control Parlamentario, que argüía que prácticamente le “había esposado las manos”, con el apoyo de las Fuerzas Armadas, dio un *autogolpe*, disolvió el Congreso y ordenó la reorganización del Poder Judicial, el Consejo Nacional de la Magistratura, el Tribunal de Garantías Constitucionales y el Ministerio Público⁸⁷.

Luego del golpe, Fujimori decretó una Ley que daba inicio a la etapa de su gobierno conocida como *de Emergencia y Reconstrucción Nacional*, durante la cual gobernó por decreto. Luego, convocaría a elecciones para el *Congreso Constituyente Democrático*, donde obtuvo amplia mayoría⁸⁸. Este Congreso actuó como asamblea constituyente, confeccionando una carta política a la medida del Presidente, otorgándole más poderes y recortando los del legislativo⁸⁹. El Art. 137 de la Constitución dejó a salvo la capacidad de gobernar por decreto del Presidente, permitiéndole declarar el “Estado de

⁸⁷ “Pese a la magnitud de la medida tomada, que ha llevado a algunos teóricos a definir al Gobierno de Fujimori como una “dictadura civil” (Krujit y Kooning, 2002), una “dictadura militar civil” (García Montero, 2001: 67, o directamente como “gobierno dictatorial” (McClintock, 1997: 314), caber recordar que la misma gozó (...) de un amplio respaldo popular, cercano al 80% de la población” (Fair, 2010: 114)

⁸⁸ Hay que destacar que en septiembre de 1992, dos meses antes de las elecciones para el Congreso Constituyente, fue capturado el jefe del grupo guerrillero Sendero Luminoso, lo que le dio un fuerte espaldarazo a Fujimori, que alegaba que el éxito de su guerra contra el terrorismo estaba dando resultados.

⁸⁹ El Art. 134 le permitía disolver el Congreso si dos o más Consejos de Ministros (Gabinetes) eran censurados. El Art. 118 le permitía manejar la promoción en las Fuerzas Armadas y Policía sin necesidad de aprobación del Congreso. El Art. 140 permitía la pena de muerte en caso de traición a la patria por guerra o terrorismo. Mientras tanto, el Legislativo se volvió unicameral, estableciéndose fuertes restricciones legislativas (Fair, 2010).

excepción”. También se retrocedió en materia de Derechos Humanos en cuanto al reconocimiento de los tratados internacionales. Se redujeron las obligaciones estatales hacia los ciudadanos (García Montero y Freidenberg, 2003: 473). La constitución fue aprobada mediante referéndum en octubre de 1993 con el 52,4%, con lo cual, el orden constitucional quedó restablecido, pero no la institucionalidad.

El control de la inflación y la intensa y exitosa lucha desatada en contra de Sendero Luminoso y el MRTA, le brindó a Fujimori una alta popularidad y en 1995 ganó la presidencia en la primera vuelta con el 64.4% de los votos, consiguiendo también una amplia mayoría en el Congreso, que había sido transformado en unicameral⁹⁰. Este absoluto control de todas las instancias legislativas le permitió continuar sin restricciones de ningún tipo con su programa neoliberal.

Así, se adoptaron políticas de estabilización fiscal y monetaria; se permitió una fuerte liberalización financiera; se profundizó en la reforma tributaria, adoptándose el impuesto al valor agregado, reduciéndose la tasa de impuesto a la renta y a la utilidad; se inició un agresivo plan de privatizaciones, sobre todo en los sectores de infraestructura y telecomunicaciones, lo que a su vez, generó un aumento de la inversión extranjera; y se profundizó en la flexibilización laboral⁹¹.

En el plano político, el estilo autocrático de gobernar de Fujimori se mantuvo. Se rechazaron pedidos de la oposición de investigar Vladimiro Montesinos, al Primer Ministro Alberto Pandolfi y al Ministro de Defensa, Juan Castillo Meza. Se le quitó la nacionalidad al dueño del canal Frecuencia Latina, Baruch Ivcher, muy crítico con el gobierno⁹². Manipuló los medios de comunicación. Manejó sus propios periódicos mediante los cuales lanzaba noticias sensacionalistas que hicieran cortina a los escándalos de corrupción, mientras las presiones a los medios independientes los tenían contra la pared, provocando la autocensura (García Montero y Freidenberg, 2003: 474)⁹³.

⁹⁰ Véase Tanaka (2008: 115)

⁹¹ Véase Lora (2001: 5-19)

⁹² Montesinos era el tenebroso jefe del Servicio de Inteligencia Nacional del Perú (SIN), Consejero de Seguridad y hombre fuerte del gobierno de Fujimori. Ha sido acusado de innumerables hechos de corrupción y violaciones a los derechos humanos, entre ellas la masacre de La Cantuta.

⁹³ Un análisis muy completo del estado de la prensa y las libertades de expresión y de información durante el gobierno de Fujimori se encuentra en el capítulo “Kidnapping the Press” del libro de Conaghan, *Fujimori's Perú. Decepción in the Public Sphere* (Conaghan, 2005: 140 – 162).

En materia de Derechos Humanos no se procesaron denuncias de secuestros, asesinatos ni otros atropellos a los derechos humanos. Se amnistió a todo personal civil, militar o policía que hubiese incurrido en violaciones a derechos humanos desde 15 años atrás, mediante lo cual quedaron libres de culpa los responsables de la matanza de La Cantuta⁹⁴.

Con el fin de preparar el camino para una segunda reelección, en 1996 el Congreso, controlado por Fujimori, sancionó la ley denominada de “interpretación auténtica” de la Constitución de 1993, según la cual el primer mandato de Fujimori debía considerarse como el de 1995-2000 y no el de 1990-1995 porque éste empezó bajo la Constitución de 1979. Ante esto, la oposición empezó a recoger firmas a fin de convocar a un referéndum revocatorio de dicha ley, lo que a su vez, llevó al Congreso a crear una ley que sumaba al requisito de las firmas, la aprobación de al menos dos quintos de los legisladores de la petición de referéndum, por lo que se acudió al Tribunal Constitucional, el que invalidó la ley de interpretación auténtica, lo que ocasionó la destitución de todos los miembros del Tribunal por parte del Congreso. En 1998 se presentó la petición de referéndum acompañada de todas las firmas necesarias a la Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE), la que, valiéndose de la ley que exigía la aprobación por parte del Congreso, la envió para que éste resolviera, resolución que obviamente fue negativa. Fujimori también se encargó de manipular la forma de elegir a los miembros del Jurado Nacional Electoral (JNE), asegurándose su mayoría.

Así, en diciembre de 1999 Fujimori pudo presentar su candidatura, y luego de una campaña plagada de irregularidades, donde el presupuesto nacional se puso al servicio del Candidato – Presidente, lo que incluso ocasionó que el otro candidato que había pasado a la segunda vuelta, Alejandro Toledo, renunciara, en mayo de 2000 volvió a ser elegido como Presidente de Perú⁹⁵.

Pero esta vez no duro mucho en el cargo; luego de revelarse un video en donde se veía a Montesinos sobornando a un diputado, una cadena de acontecimientos llevó a que Alberto Fujimori presentara su renuncia por fax desde Japón, en donde se encontraba en

⁹⁴ El grupo paramilitar “Colina” formado por Montesinos asesinó y desapareció a un profesor universitario y nueve estudiantes de la Universidad Nacional de Educación Enrique Guzmán y Valle, más conocida como La Cantuta por el nombre de la zona donde se encuentra.

⁹⁵ Análisis muy completos sobre las elecciones de 2000 en Perú los podemos encontrar en Conaghan (2005) y en García Montero y Freidenberg (2003).

una reunión del Asia-Pacific Economic Cooperation (APEC), poniendo fin a 10 años de autoritarismo, férreo control de todas las instituciones y una aplicación a ultranza de la receta neoliberal.

Neoliberalismo en Bolivia

En el índice de Lora y Panizza, Bolivia es el país con más alto rendimiento de todos los que aparecen y junto con Chile, son ejemplos de la más radical reforma neoliberal que haya tenido lugar en Sudamérica (Conaghan y Malloy, 1994: 185; Corrales, 2005: 102), y para muchos analistas constituye un ejemplo paradigmático de la aplicación de la reforma estructural en democracia⁹⁶. Pero ¿es en realidad así? ¿No fueron necesarias formas autoritarias o no democráticas para aplicar las reformas en Bolivia? En este apartado se intentará contestar esa pregunta.

De igual forma que con Venezuela, para analizar a Bolivia, se necesita primero examinar su particular sistema político nacido en la dictadura del General René Barrientos, dictador entre 1964 y 1969, bajo cuyo gobierno, en 1967, se promulgó la Constitución vigente hasta 2009, año en que sería reformada.

La constitución boliviana de 1967 determinaba en su Artículo 90 que el Congreso elegiría al Presidente de la República por mayoría absoluta de entre los tres candidatos más votados en las elecciones, instaurándose en Bolivia un particular sistema político llamado usualmente *presidencialismo parlamentarizado*, que fue justamente uno de los principales factores que incidió en la inestabilidad que caracterizó el periodo de transición ya que el Congreso era incapaz de llegar a acuerdos en cuanto al mandatario a nombrarse.

Sin embargo, luego de este periodo, que podría llamarse de adaptación y sobre todo, luego de la reforma constitucional de 1994 que estableció que la legislatura elegiría, ya no entre los tres, si no entre los dos candidatos más votados, el sistema político boliviano empezó a funcionar, y bastante bien se podría decir, haciéndose indispensables los acuerdos políticos, tanto para nombrar Presidente como para gobernar, lo que lo llevó a superar el problema básico de los sistemas presidenciales latinoamericanos: el gobierno de minoría enfrentando a una mayoría parlamentaria adversa (García Montero, 2003:35-36).

⁹⁶ Véase por ejemplo Paramio 2006.

En 1971, luego de un largo periodo de fuerte inestabilidad política, se declaró dictador, con el apoyo de las Fuerzas Armadas y de las élites económicas, el General Hugo Banzer, que realizó un gobierno de carácter desarrollista y nacionalista, y se mantendría en el poder hasta 1977, cuando se inicia el largo proceso de transición a la democracia boliviano, que tomaría más de 4 años, hasta 1982, año en que después de varios intentos fallidos de elecciones y de la dictadura de Luis García Meza, finalmente es elegido Presidente Hernán Siles Suazo, reconociéndose los resultados de las elecciones de 1980, pero con la condición de que su presidencia durara únicamente hasta 1985, por considerarse que el periodo presidencial de 4 años debía contarse desde 1981⁹⁷.

El gobierno de Siles Suazo vivió en una crisis permanente, que tuvo su origen en al menos dos factores: la inestabilidad de la coalición que lo llevó al gobierno, lo que le impidió contar con una mayoría parlamentaria; y, una grave crisis económica con un proceso hiperinflacionario galopante, para paliar lo cual poco pudieron hacer las medidas económicas tomadas⁹⁸.

Esto ocasionó que Siles deba enfrentarse a innumerables huelgas y a dos paros generales en los cuales le exigieron su renuncia, que también le fue pedida por el ex dictador, Hugo Banzer, quien le puso un ultimátum (Paramio, 2006: 25). Al quedarse sin respuestas ante la crisis y sin apoyos, aceptó adelantar las elecciones a 1985, “que significaba básicamente apartar de la escena al Gobierno de Siles y que implícitamente constituía un reconocimiento del fracaso del tipo de política instrumentalista que se había impuesto desde el retorno a la democracia” (Pachano, 2011: 130).

El proceso electoral enfrentó a dos viejos políticos, el ex dictador Banzer, de Acción Democrática Nacionalista (ADN) y a Víctor Paz Estenssoro, del Movimiento Nacional Revolucionario (MNR), Presidente por tres ocasiones hasta ese entonces, a quienes se sumó un joven Jaime Paz Zamora por el Movimiento de Izquierda

⁹⁷ “Cinco presidentes en dos años, dos elecciones frustradas y tres golpes de Estado, uno de ellos el más sanginario y patológico del que se tenga memoria en la historia contemporánea del país, avances y retrocesos de un tenso e incierto proceso de democratización y movilización popular...” (Mayorga, 1991:19)

⁹⁸ “La dictadura de García Meza había dejado la economía en una situación catastrófica, sin acceso al crédito internacional, con un déficit fiscal inmanejable, las reservas de divisas agotadas y la renta per cápita más baja de la región (con excepción de Haití).” (Paramio, 2006: 25)

Revolucionaria (MIR)⁹⁹. No hubo un claro triunfador y otra vez, como en 1980, el ganador debió ser elegido por el Congreso.

Es importante en este momento hacer una digresión en cuanto al carácter de los partidos políticos a los que pertenecían Banzer y Paz. ADN nació en 1979 a partir del Partido Unidad Nacional del Pueblo, creado por Hugo Banzer. Sus fundadores se consideraban de centro, pero siempre tuvo una inclinación conservadora e identificada con la empresa privada. El MNR en cambio, era el partido más antiguo de Bolivia, que nació en 1941 justamente alrededor de figuras como Víctor Paz Estenssoro y Hernán Siles Suazo. Ocupó la presidencia en 7 ocasiones, siendo la última en 2002 con Gonzalo Sánchez de Lozada. Ideológicamente, esta agrupación era considerada como nacionalista y de orientación socialista, con miembros que se ubicaban tanto a la izquierda como a la derecha (Costa, 2007: 87), por lo que a partir de la década del 70 había logrado establecer fuertes conexiones con el campesinado, con sectores rurales y con grupos empresariales, convirtiendo a Tarija, Santa Cruz, Beni y Pando en sus bastiones electorales (Alcántara, 1999: 295).

Se hacía importante explicar el fundamento ideológico de estos partidos políticos porque mientras en la campaña previa a las elecciones de 1985, Banzer ofreció un cambio de modelo y poner en orden las finanzas, para lo cual incluso, sintiéndose ya victorioso, contactó al economista Jeffrey Sachs, a la sazón neoliberal convencido, para que diseñe su plan económico, Paz Estenssoro, no había hecho ofrecimientos concretos de cómo abordar la crisis, pero juró lealtad a su pasado “nacionalista revolucionario” (Klein, 2008: 194.197)¹⁰⁰. Así, en base a la ideología de sus respectivos partidos y a su campaña, se veía a Banzer mucho más inclinado hacia una reforma estructural que a Paz Estenssoro.

En las elecciones de 1985 efectivamente resultó ganador Banzer con el 32,83% de los votos (García Montero, 2003: 46), pero a pesar de esa victoria, el Congreso que contaba con mayoría del MNR, a la que se sumó el MIR, nombró presidente a Paz Estenssoro.

⁹⁹ El MNR, el MIR y ADN dominaron el escenario político boliviano desde las primeras elecciones del último periodo democrático en 1980 hasta el año 2005, en el que prácticamente desaparecieron, arrasados en las elecciones por el Movimiento al Socialismo (MAS), que llevó al poder a Evo Morales.

¹⁰⁰ El mismo Sachs hace un relato fascinante de su paso por Bolivia y del plan económico que diseñó para Banzer y que luego sería aplicado por Paz Estenssoro, en su libro *El Fin de la Pobreza. Como conseguirlo en nuestro tiempo* (Sachs, 2007: 141 – 165).

Pocos días después de investido como Presidente, Paz Estenssoro eligió al senador Gonzalo Sánchez de Lozada (Goni), que a la postre sería su Ministro de Economía, para diseñar un plan económico en base a las recomendaciones hechas por Sachs a Banzer¹⁰¹. El 29 de agosto de 1985, para sorpresa de todos, de la mano de un supuesto nacionalista, arribó el neoliberalismo a Bolivia contenido en el Decreto No. 21060 conocido también como la Nueva Política Económica (NPE)¹⁰². La NPE contenía 220 leyes diferentes y transformó profundamente el modelo económico boliviano, “liberando las fuerzas del mercado, reduciendo las funciones del Estado y conteniendo la débil oposición de la Central Obrera Boliviana (COB) y las demandas sectoriales de los sindicatos.” (Mayorga, 1991 b: 157)¹⁰³.

Los objetivos de la NPE eran tres: liberalizar la economía, promover el sector privado como actor económico central y el restablecimiento del control de las empresas públicas que habían sido cooptadas por las organización laborales, cuyo control, de acuerdo al Pacto de la Democracia (que se firmaría entre Banzer y Paz Estenssoro), pasaría a ADN. (Rice, 2011 b: 283; García Montero, 2003: 46).

La NPE también contenía una serie de correctivos fiscales para restringir el gasto público; fuertes alzas en las tasas de servicios públicos; congelamiento de salarios por un año; reformas fiscales severas; desregulación de precios; desregulación del sistema financiero y liberalización de las tasas de interés; libre tipo de cambio de divisas; y una altísima y brusca subida de los combustibles, lo que le generó una buena cantidad recursos inmediatos al estado, con lo que se puso fin al déficit presupuestario, que a su vez, logró la estabilización del tipo de cambio y poner un freno inmediato a la hiperinflación que

¹⁰¹ “En realidad el nuevo presidente actuó con rapidez. Pidió a Goni que encabezara el esfuerzo de elaborar un plan de reformas económicas audaces y de gran alcance, que incluyeran la estabilización monetaria, pero fueran mucho más allá. El borrador del plan era revolucionario, y exigía que Bolivia pasara de una economía estatista y cerrada – típica de los países del tercer mundo de la época – a otra abierta y basada en el mercado. El plan prefiguraba, aunque a una escala más limitada, los cambios que en un momento posterior de la década tendrían lugar en Europa del Este. Incluía las ideas sobre la estabilización – entre ellas la táctica central de elevar los precios energéticos – pero iba mucho más allá al abordar asuntos que nuestro equipo ni siquiera había discutido.” (Sachs, 2007: 148)

¹⁰² “El motivo del cambio radical de postura de Paz tras las elecciones continua siendo un misterio. Falleció en 2001 y nunca explicó si había accedido a adoptar el programa de terapia de shock de Banzer a cambio de que se le concediera la presidencia o si experimentó una sincera conversión ideológica.” (Klein, 2007: 199)

¹⁰³ La COB es la principal central sindical obrera boliviana, fue fundada en 1952 sobre la base de la Federación Sindical de Trabajadores Mineros de Bolivia (FSTMB), y agrupa aproximadamente a dos millones de trabajadores bolivianos (www.centralobreralboliviana.org).

“había durado tres años pero se acabó en un día” (Sachs, 2007: 148 -149; Conaghan y Malloy, 1994: 144) ¹⁰⁴.

Evidentemente, tan duras medidas de ajuste trajeron una inmediata reacción, tanto de los sectores populares como del Congreso, por lo que Paz Estenssoro, a fin de sostener el sistema democrático y poner en práctica el plan económico diseñado por Sachs a través de una alianza en el Congreso, abrió un dialogo con Banzer y ADN, suscribiéndose el “Pacto por la Democracia”¹⁰⁵. Mediante este pacto ADN comprometió su apoyo en el Congreso al plan económico a cambio de la promesa del MNR de apoyar la reforma de las leyes electorales, la dirección de las dos cámaras del legislativo y el control de las organizaciones laborales (Conaghan y Malloy, 1994: 147; Rice, 2011b: 283) ^{106 107}.

En cuanto al malestar social, apenas una semana después de lanzada la NPE, el 4 de agosto de 1985, la COB llamó a una huelga general para oponerse a las medidas económicas, que originalmente duraría 24 horas, pero se extendió, acompañada de protestas, bloqueo de carreteras y ocupación de edificios públicos en todo el país. Frente a esto, Paz Estenssoro, con el apoyo del Congreso, en base al Pacto de la Democracia, el 19 de septiembre declaró el estado de sitio y ordenó a la policía y al ejército la captura de los principales líderes de la COB. Más de 200 miembros fueron detenidos, incluido Juan Lechín Oquendo, uno de sus líderes legendarios¹⁰⁸. Más de 100 líderes de la organización, junto con Lechín, fueron confinados en campos de concentración en la selva amazónica

¹⁰⁴ Ciertamente, los efectos de las drásticas medidas fueron inmediatos. La hiperinflación se redujo hasta un 10,6 % en 1987; el dólar se estabilizó en 1986 en dos pesos bolivianos; el índice de precios se fijó en 1986 en un 5%; y, finalmente, el déficit fiscal descendió de 14% en 1985 a 3% en 1987. (Alcántara, 1999: 281)

¹⁰⁵ Según un reportaje de la periodista boliviana Susan Velasco Portillo aparecido en el periódico La Prensa de La Paz en agosto de 2005, este pacto fue negociado previamente al lanzamiento de la NPE. El mismo Sachs afirma que le alegró saber que ADN había proporcionado una copia de su plan al nuevo gobierno (Velasco, 2005; Klein, 2007: 198; Sachs, 2007: 148). Es importante destacar que el pacto con AND no incluyó la participación de este partido en el gobierno, sino más bien una colaboración desde la oposición. Esto no se repitió en el futuro. El acuerdo también contemplaba la alternabilidad entre los dos partidos, pero ADN incumplió su parte cuando suscribió con el MIR otro pacto, el “Acuerdo Patriótico” con el que se logró la designación de Jaime Paz Zamora del MIR como presidente.

¹⁰⁶ La idea era establecer un mecanismo que asegurara la rotación de la presidencia entre los dos partidos (Rice, 2011 b: 285).

¹⁰⁷ El líder del MIR, Jaime Paz Zamora denunció el pacto como el establecimiento en Bolivia de un partido hegemónico. Sin embargo, más adelante, en intercambio por una reforma electoral favorable a las minorías, el MIR dejaría de hacer oposición a la NPE. (Rice, 2011 b: 285)

¹⁰⁸ Líder sindical histórico de la FSTMB y de la COB y Vicepresidente de Bolivia entre 1960 y 1964, por el MNR, justamente bajo la segunda presidencia de Paz Estenssoro, cuyas diferencias fueron tan grandes, que terminaron con la expulsión de Lechín del MNR al terminar su período, a instancias de Paz.

boliviana. Su internamiento duró hasta que la COB, el 5 de octubre de 1985 decidió poner fin a las protestas¹⁰⁹. El estado de sitio se levantó recién en diciembre de ese año (Conaghan y Malloy, 1994: 149 - 150)¹¹⁰.

La NPE, como se señaló antes, también traía aparejada una reestructuración de las empresas públicas, lo que a su vez derivó en fuertes recortes de puestos de trabajo, especialmente en la Corporación Minera de Bolivia (COMIBOL), bastión de soporte de la COB, lo que la debilitó profundamente, quitándole su capacidad de reacción ante los efectos del ajuste en los años posteriores.

Si bien el alto índice de desempleo generado por la NPE y la forma en cómo se tomaron las medidas de ajuste le significó al MNR una estrepitosa derrota en las elecciones municipales de diciembre de 1987, ganó las elecciones presidenciales de 1989, aunque con un alto ausentismo, con Gonzalo Sánchez de Lozada, uno de los creadores de la NPE como candidato a Presidente¹¹¹.

Sin embargo, Sánchez no alcanzó la mayoría absoluta de los sufragios y nuevamente sería el Congreso quien decidiría, entre éste, Banzer de ADN y Paz Zamora del MIR, los otros dos candidatos finalistas. En este contexto ADN incumplió con el Pacto Democrático y suscribió uno nuevo, esta vez con el MIR, denominado “Acuerdo Patriótico”, y que Banzer viabilizó desistiendo nuevamente a la presidencia, pudiéndose nombrar presidente a Paz Zamora.

En la gestión de Paz Zamora, la reforma estructural se profundizó levemente, liberalizando un poco más la economía y privatizando empresas más pequeñas; pero hubo algunas reformas políticas importantes entre 1991 y 1992, propugnadas por los tres partidos, en el sistema electoral, la descentralización y la despartidización de la justicia,

¹⁰⁹ “Se trató de un secuestro en masa, con petición de rescate incluida: los prisioneros serían liberados sólo si los sindicatos desconvocaban sus manifestaciones, algo a lo que finalmente accedieron.” (Klein, 2007: 207)

¹¹⁰ “Reflexionado sobre sus tácticas, uno de los miembros del gabinete de Paz más tarde admitiría que el gobierno ‘se portó como un cerdo autoritario’” (Conaghan y Malloy, 1994: 149).

¹¹¹ “Todo parecía indicar que el MNR perdería las elecciones puesto que ningún gobierno que había aplicado medidas tan duras de reajuste había logrado sobrevivir en las elecciones siguientes. Pero desde el interior de este partido surgió una corriente liberal ‘modernizadora’, identificada como ‘gonista’, por el nombre de su inspirador Gonzalo Sánchez de Lozada, que le permitió al viejo partido alcanzar un nuevo brío y ganar las elecciones de mayo de 1989 (Lazarte, 1991: 594)” (García Montero, 2003: 81).

entre otras. También se elaboró una propuesta de reforma constitucional (Mayorga F., 2002: 196)¹¹².

En las elecciones de 1993 triunfó nuevamente el MNR cuyo candidato era Sánchez de Lozada, que participó en binomio con el líder indígena aimara Víctor Hugo Cárdenas¹¹³. Acuerdo Patriótico quedó en segundo lugar con Hugo Banzer. Por primera vez desde 1982 el Legislativo ratificó al ganador de las elecciones, Sánchez, en base a un nuevo acuerdo, denominado “Pacto por la Gobernabilidad y el Cambio”, entre el MNR, el Movimiento Revolucionario Tupaj Katari de Liberación (MRTKL) de Cárdenas, el Movimiento Bolivia Libre (MBL) del Canciller Antonio Aranibar, fundador y ex dirigente del MIR, y Unión Cívica Solidaridad (UCS).

Como principal gestor de la NPE, Sánchez de Lozada continuó con la aplicación del programa de reformas, privatizando el 50% de importantes empresas públicas como la Empresa Nacional de Ferrocarriles (ENFE), Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos (YPBF), la Empresa Nacional de Telecomunicaciones (ENTEL), la Empresa Nacional de Electricidad (ENDE) y Lloyd Aéreo Boliviano (LAB). Del 50% restante, el 49% restante fue transferido a todos los bolivianos mayores de 21 años y en la práctica quedó bajo el control del Fondo de Capitalización Colectiva (FCC), manejado por la Administradora de Fondos y Pensiones (AFP); y el 1% pasó a manos de los trabajadores de esas empresas.

En el plano político, a instancias sobre todo del Vicepresidente Cárdenas, se impulsó un importante paquete de reformas, que comprendía, entre otras, la reforma constitucional y una ley de descentralización. En 1994 se promulgó la Ley de Participación Popular que otorgó una autonomía relativa de gestión pública a los Municipios urbanos y rurales y le dio reconocimiento jurídico a las organizaciones de los pueblos indígenas, facilitándoles una participación política más allá de los partidos a través de las Organizaciones Territoriales de Base (OTB’S) y los Comités de Vigilancia,

¹¹² La dificultad de lograr acuerdos en el Congreso hizo emerger la propuesta de “parlamentarizar” al régimen de gobierno, que consistía en separar al jefe del Estado del jefe de gobierno, que sería designado por una mayoría del Legislativo a fin de evitar un solo ganador, haciendo posibles coaliciones gubernamentales que evitaran enfrentamientos entre Ejecutivo y Legislativo. El encargado de preparar las propuestas fue Juan Linz (Lazarte R., 2008: 271 – 272),

¹¹³ Cárdenas era jefe del Movimiento Revolucionario Tupaj Katari de Liberación (MRTKL), expresión del katarismo, corriente sindical e intelectual de los aymaras que instaló en el discurso político el clivaje étnico como impugnación al colonialismo (Mayorga F., 2002: 197)

las que además, debían constituirse independientemente de los partidos, creándose además, 314 catorce municipios, la mayoría en zonas rurales con una mayoritaria población indígena.

En febrero de 1995 se promulgó la constitución boliviana reformada en 1994 por iniciativa de Sánchez de Lozada y Cárdenas, que determinó la creación de distritos uninominales para 68 de los 130 escaños del Congreso Nacional, estableciendo un sistema electoral de representación personalizada, con el “*objetivo de mejorar la representatividad del Congreso y vincular más estrechamente el trabajo parlamentario con la dinámica política local*” (Hofmeister, 2004: 78)¹¹⁴.

Estos dos cambios institucionales facilitaron a los movimientos indígenas y otros sectores campesinos y sindicales, en especial el movimiento *cocalero*, a formar partidos, presentarse a elecciones y ganarlas. Así, en las elecciones municipales de 1995 los candidatos identificados como campesinos o indígenas ganaron el 28,6% de los concejos municipales (Van Cott, 2003: 756); y, en las elecciones generales de 1997, en las que se aplicó por primera vez el nuevo sistema electoral, el movimiento predecesor del Movimiento al Socialismo (MAS), la Asamblea de la Soberanía de los Pueblos (ASP), que participó por problemas de registro bajo las siglas de Izquierda Unida (IU), obtuvo 4 escaños en el Congreso Nacional¹¹⁵. El acceso de estos sectores al sistema electoral supuso también un aumento significativo en el número de votantes, que en 1997 fue de

¹¹⁴ “*Los escaños son asignados directamente a los candidatos que ganan en los distritos uninominales aun si un partido gana en un solo distrito. No obstante, la distribución global de escaños es definida de manera ascendente aplicando la formula D’Hont y la barrera electoral de 3%. De este modo, si un partido obtiene diez escaños a través del voto plurinominal por lista y representación proporcional, y cinco escaños en distritos uninominales, se adjudican finalmente diez escaños manteniéndose así al proporcionalidad. Es decir, la asignación de escaños se determina restando, del número de escaños asignados a las listas completas de las circunscripciones departamentales, el número de escaños obtenidos en las circunscripciones uninominales. Así el sistema de representación mantiene la prioridad, pero en cierta medida es rectificado por el sistema de simple mayoría (Nohlen 1978: 299-313).*” (Mayorga 2005: 3 - 4)

¹¹⁵ En 1995 una asamblea de la Confederación Sindical Única de Trabajadores Campesinos de Bolivia (CSTUCB), con el fin de participar en las elecciones municipales de ese año, que precisamente la Ley de Participación Popular les había facilitado, se resolvió la creación de la ASP, que se haría con 9 alcaldías, 49 concejalías municipales y seis consejeros departamentales (Van Cott, 2003: 763); mientras que en las elecciones generales de 1997 ASP, participando bajo el nombre Izquierda Unida (IU), obtuvo el 3,92% de la votación nacional y ganó 4 escaños uninominales al Congreso, uno de los cuales lo ocupó Evo Morales, lo que fue posible debido a la reforma constitucional de 1994. Para las elecciones municipales de 1999, ASP se había dividido internamente y Morales, que lideraba una de las facciones, fundó el Instrumento Político para la Soberanía de los Pueblos (IPSP), que ganaría 79 concejalías municipales, pero participando, también por problemas de registro, bajo el nombre de un partido desaparecido, el Movimiento al Socialismo, MAS.

2.321,117¹¹⁶. La reforma también estableció que la legislatura elegiría, ya no entre los tres, si no entre los dos candidatos más votados.

En las elecciones de 1997 volvió a triunfar Banzer de ADN, esta vez en alianza con Nueva Fuerza Republicana (NFR), ya que se había disuelto el Acuerdo Patriótico con el MNR, que quedó en segundo lugar con Juan Carlos Duran Saucedo, y por primera vez desde la transición a la democracia, el MIR, participando nuevamente con Jaime Paz Zamora, no quedó entre los tres finalistas¹¹⁷. Lo superó el movimiento de corte neopopulista Conciencia de Patria (CONDEPA) que había candidateado a la conocida presentadora de televisión Remedios Loza, ante la muerte de su fundador y candidato Carlos Palenque¹¹⁸.

ADN conformó una alianza con UCS, CONDEPA (que más tarde sería expulsada por Banzer), NFR (que la abandonaría también), el Partido Cristiano Demócrata (PCD) y Katarismo Nacional Democrático (KND), denominada coalición del “Compromiso por Bolivia”, que llevó a Banzer finalmente a la presidencia y que estaba construida sobre la base de desmontar la política de reformas del gobierno anterior, para lo cual realizó la reforma del Poder Ejecutivo, aumentado los ministros de 12 a 14, potenció la figura del Defensor del Pueblo, del Tribunal Constitucional y pretendió despolitizar el Consejo de la Judicatura, aunque mucho no pudo avanzar (García Montero, 2003: 56).

En el ámbito económico en cambio, hubo continuidad en relación a las reformas estructurales, lanzándose el “Plan Operativo de Acción” a fin de impulsar el crecimiento económico, la reducción de la deuda, inversión en infraestructura y apoyo a la microempresa. Las políticas sociales mantuvieron un enfoque asistencialista y la economía en general se mantuvo estable.

Los intereses estadounidenses ejercieron una fuerte presión sobre el gobierno de Banzer para que tomara severas medidas para la erradicación de los cultivos de coca, lo

¹¹⁶ Fuente: Consejo Nacional Electoral de Bolivia

¹¹⁷ En enero de 1996 Estados Unidos le retiró la visa a Jaime Paz Zamora por sus supuestas relaciones con el narcotraficante Isaac Chavarría, lo que influyó decisivamente en la campaña, porque se decía que una presidencia de Zamora conduciría al aislamiento internacional de Bolivia (García Montero, 2003: 102)

¹¹⁸ CONDEPA fue fundado por el popular presentador de televisión Carlos Palenque “el Compadre”, y en 1989 ganó las elecciones seccionales para la alcaldía de La Paz, pero el Consejo Municipal no lo nombró Alcalde (la elección funcionaba del mismo modo que para los presidentes). Palenque murió de un infarto previo a las elecciones de 1997, siendo sustituido por Remedios Loza, la “Comadre Remedios”. Luego de estas elecciones, CONDEPA desapareció.

que lo llevó, a fines de 2001, a prohibir su tráfico en el Chapare, zona de grandes plantaciones y una plaza en la que el MAS era muy fuerte. El efecto inmediato fue la radicalización de los movimientos cocaleros y campesinos encabezados por Evo Morales, que empezaron una jornada de protestas, a las que se sumarían luego otros grupos y organizaciones sociales que tenían en su agenda otros reclamos en contra de las políticas neoliberales.

El gobierno, en lugar de abrir el diálogo, reprimió con fuerza las manifestaciones, lo que a su vez incrementó la violencia y las protestas. En agosto de 2002 Banzer renunció por enfermedad (moriría poco después), y fue reemplazado por su vicepresidente Jorge Quiroga, quien intensificó la represión y restringió aún más la producción y venta de la hoja de coca. “*Las movilizaciones transformaron a Evo Morales y Felipe Quispe en símbolos nacionales de desafío en contra del gobierno Boliviano y de Estados Unidos*” (Van Cott, 2003: 771)¹¹⁹.

Terminado el gobierno de Quiroga en medio del descontento general, se celebraron las elecciones generales de 2002, en las que el MAS, que había postulado a Evo Morales a la presidencia, ocupó el segundo lugar, forzando un pacto *anti natura* entre el MNR y el MIR con el fin de evitar que Morales fuera elegido, obteniendo la segunda designación presidencial para Gonzalo Sánchez de Lozada.

Sin embargo, el gobierno de Sánchez de Lozada únicamente duró hasta el 17 de octubre de 2003, fecha en la que presentó su renuncia ante el Congreso, motivado por el retiro del MIR de la coalición que lo llevó al gobierno y por las fuertes movilizaciones sociales desatadas, primero por el “impuestazo”, y luego por la “guerra del gas”¹²⁰. Su renuncia fue aceptada y le sucedió su vicepresidente Carlos Meza, quien también presentó su renuncia el 6 de junio de 2005, siendo a su vez sucedido por el Presidente de la Corte Suprema de Justicia Eduardo Rodríguez, quien llamó a elecciones anticipadas.

En estas elecciones el MAS triunfó arrasadoramente, alcanzando un record de 53,7% de los votos, lo que le permitió a Evo Morales ganar la presidencia en la primera

¹¹⁹ Indígena Aymara, líder del Movimiento Indígena Pachakuti (MIP), formado en 2000 y que en 2002 participaría en las elecciones generales.

¹²⁰ Se denominó *impuestazo* a un impuesto al salario que quería aplicar el gobierno de Lozada a las remuneraciones, decisión que tuvo que revertir; y, se conoce como *guerra del gas* a la violencia desatada en Bolivia ante la posibilidad de que se empezara a exportar gas boliviano a través de puertos chilenos.

vuelta, gobierno que se encargaría de empezar con el desmontaje de la reforma estructural implantada con tanto éxito en Bolivia desde 1985.

CAPITULO IV

DEMOCRACIA Y NEOLIBERALISMO

En este capítulo se procederá a hacer una comparación entre la ubicación de los países analizados en los índices de Freedom House, Polity IV y Mainwaring, Brinks y Pérez-Liñán (2007) durante los años de estudio, a fin de intentar determinar el tipo de régimen o tipo de democracia vigente en cada uno de ellos, para lo cual, en primer término se pasará a explicar las particularidades de cada uno.

Freedom House analiza el respeto a los derechos políticos y las libertades civiles y que incluye “*atributos que son vistos más fructíferamente como atributos de algún otro concepto, por ejemplo, la inclusión de los “derechos socioeconómicos” como un aspecto de su índice de Libertades Civiles*”. (Munck 2009: 17).

Este índice realiza una evaluación anual del progreso y la decadencia de la libertad en 195 países y 14 territorios asociados o en disputa, midiendo la libertad según dos grandes categorías: los derechos políticos y las libertades civiles. A su vez, la clasificación de los derechos políticos se basan en una evaluación de tres sub-categorías: proceso electoral; pluralismo político y participación; y el funcionamiento del gobierno. La clasificación de las libertades civiles se basan en una evaluación de cuatro sub-categorías: la libertad de expresión y de creencias; los derechos de asociación y de organización; el Estado de derecho y la autonomía personal; y, los derechos individuales. A cada país se le asigna una calificación numérica de 1 a 7 para los derechos políticos y las libertades civiles, donde 1 representa más libre y 7 menos libre. Las clasificaciones se determinan por el número total de puntos (hasta 100) que cada país recibe en 10 preguntas sobre derechos políticos y 15 preguntas de las libertades civiles, los países reciben de 0 a 4 puntos en cada pregunta, donde el 0 representa el grado más pequeño y 4 el grado más alto de libertad. El promedio de las clasificaciones de derechos políticos y las libertades civiles, se conoce como la clasificación de la libertad, determina el estado general: Libre (1,0 a 2,5), Parcialmente Libre (3,0 a 5,0), o No Libre (5,5 a 7,0).

El Proyecto Polity IV hace su estudio partiendo desde una perspectiva institucional, definiendo a la autocracia como un sistema donde la participación es intensamente restringida, los ocupantes de posiciones ejecutivas son seleccionados “a

dedo” y existen pocos límites institucionales al poder; mientras que la democracia es definida como un sistema con procedimientos institucionalizados para la participación abierta, posiciones ejecutivas elegidas competitivamente y límites sustanciales sobre los poderes del Ejecutivo (Alles 2003: 1). Esta perspectiva de análisis concibe un espectro de la autoridad gobernante que abarca desde las autocracias plenamente institucionalizadas (“anocracias”), hasta las democracias plenamente institucionalizadas, pasando por regímenes autoritarios mixtos o “incoherentes”.

Polity IV mide este espectro de tipo de régimen con una escala de 21 puntos que va de -10 (monarquía hereditaria) a +10 (democracia consolidada). Las puntuaciones de Polity también se pueden transformar en categorías de régimen, y utilizan dos tipologías, una de tres clasificaciones: autocracias (-10 a -6), anocracias (-5 a +5), y democracias (+6 a +10); y otra de cinco clasificaciones: democracia consolidada (10), democracia (+6 a +9), anocracias abiertas (+1 a +5), anocracias cerradas (-5 a 0) y autocracia -10 a -6). Tipo de medición y clasificaciones que se ajustan al continuo entre dictadura y democracia propuesto anteriormente.

Finalmente, el índice desarrollado por Mainwaring, Brinks y Pérez-Liñán (2007) clasifica los regímenes políticos de Latinoamérica desde 1945 hasta 2004. Estos autores definen a la democracia como:

un régimen que (a) patrocina elecciones justas y competitivas para el legislativo y el ejecutivo; (b) que permite una ciudadanía inclusiva a los adultos; (c) que protege las libertades civiles y los derechos políticos; y (d) en el cual el gobierno electo realmente gobierna y los militares se encuentran bajo el control civil” (2007: 123).

Construyen su índice a través de reglas expresas de agregación y codificación sustentadas directamente en su definición de democracia y que evalúan en qué medida estos cuatro criterios de definición son violados, tipificando posibles violaciones de estos principios democráticos y clasificándolos como totales o parciales, a partir de lo cual catalogan a los regímenes políticos en autoritarios, semi-democráticos y democráticos, constituyéndose en una clasificación tricotómica.

Sin embargo, los índices de medición aquí nombrados, presentan una dificultad que es necesario destacar y es que si bien la mayoría ha resuelto el problema de

conceptualizar la democracia a fin de poder medirla utilizando una definición mínima y procedimental como la de Dahl, ya referida antes, no hay un completo acuerdo en cuanto a las dimensiones o variables a medirse ni tampoco al peso que puede tener cada variable dentro de la medición (Munck y Verkuilen, 2009: 17; Pachano, 2011; 304 – 305).

Por otra parte, a pesar de que algunos índices si señalan ciertos grados de incertidumbre sobre sus estimaciones,

...investigaciones recientes han demostrado que la variabilidad del error de las medidas populares es lo suficientemente grande como para hacer a los regímenes más disímiles estadísticamente indistinguibles, lo que socava la capacidad de los estudiosos de emplear con confianza las escalas existentes en la investigación aplicada (Pemstein, Meserve y Melton, 2010: 2)¹²¹.

Munck y Verkuilen en su artículo - mediante el cual pretenden construir un esquema comprensivo e integrado para el análisis de datos dentro de los índices de medición - también enfatizan en esa problemática, señalando que la literatura sobre la medición y la conceptualización, que tienen efecto directo sobre la calidad de los datos, presenta muchas lagunas. Además, señalan que si bien se ha optado por la definición procedimental de Dahl, la mayoría de índices ha olvidado considerar un atributo importante de los que éste autor destaca: el de la participación (2009: 13, 17), justamente aquel que permite la participación de los ciudadanos en las elecciones y en el gobierno.

Así, algunas de las debilidades que le encuentran al índice de Freedom House es la utilización de una definición maximalista de democracia, problemas de medición en cuanto al nivel en que se hace la misma, un proceso inapropiado de agregación, la selección de indicadores y:

¹²¹ Pemstein, Maserve y Melton, a fin de intentar mitigar estos problemas y evitar la difícil y a menudo arbitraria decisión de utilizar una escala de democracia existente sobre otra, utilizando una aproximación de variable latente Bayesiana, sintetizan un nuevo índice de medición de democracia denominado “Unified Democracy Scores” (UDS), utilizando 10 escalas de medición existentes: Arat (1991); Bowman, Lehoucq, y Mahoney (BLM) (2005); Bollen (2001); Freedom House (2007); Hadenius (1992); Przeworski et al. (PACL) (2000); Polity de Marshall, Jagers y Gurr (2006); Poliarquía de Coppedge y Reinicke (1991); Gasiorowski (1996); Medición del Cambio Político de Régimen (PRC por su nombre en inglés); y, Vanhanen (2003), todas conteniendo la misma conceptualización de democracia, la de poliarquía de Dahl. Además, esta nueva escala de la democracia contiene estimaciones cuantitativas de error de medición. Sus autores intentan demostrar que mediante la explotación de la combinación esfuerzos de otros investigadores se puede mejorar significativamente la confianza en las estimaciones más allá de lo que es posible utilizando sólo una única medida (2010: 1 – 2). Lamentablemente, este nuevo índice no estuvo disponible para la elaboración de este trabajo.

Finalmente, oscureciendo todo el ejercicio, el proceso de medición no está abierto al escrutinio público. Puesto que Freedom House no ofrece sus reglas de medición, analistas independientes no tienen información acerca de los rasgos distintivos que hacen que un caso reciba una puntuación de 0, 1, 2, 3 o 4 puntos. Además, las fuentes de información no se identifican con la precisión suficiente para que los investigadores independientes puedan reanalizarlas. Y, para empeorar las cosas aún más, la decisión de Freedom House de no divulgar sus datos desagregados asegura que un debate público sobre los datos de Freedom House sea prácticamente imposible. Al fin de cuentas, los datos agregados ofrecidos por Freedom House deben ser aceptados en gran medida como asunto de pura fe (Munck y Verkuilen, 2009: 29)

Mientras que del índice de Polity IV, señalan que si bien está basado en una norma de agregación explícita, ésta es intrincada y problemática. No justifica por qué le da determinado peso a cada atributo de la democracia que mide, medidas que son sumadas para a su vez, dar o dos medidas (autocracia y democracia) o una sola (para el índice global), lo que lo problematiza aún más.

No sólo prácticamente no se ofrece una justificación teórica para esta operación, sino que también es criticable debido a problemas de lógica conceptual. De hecho, como se vio antes, Polity IV incluye un par de atributos redundantes, lo que resulta en mucho conteo doble de los mismos elementos que nunca es reconocido o explicado. Una cualidad redimible de Polity IV, sin embargo, es que los datos desagregados están disponibles al público, asegurando así que los investigadores independientes puedan evaluar las implicaciones de las diferentes reglas de agregación y potencialmente sugerir reglas de agregación más adecuadas (Munck y Verkuilen, 2009: 29 – 30).

En cuanto al índice de Mainwaring, Brinks y Perez – Liñán, sus autores señalan que para su elaboración utilizaron las reglas de agregación de Munck y Verkuilen (2009), y que tienen la confianza en que su índice presente menos errores de codificación que Freedom House y Polity IV, que también utilizan escalas de intervalo (2007). Empero, dado que las variaciones de este índice están asentadas en la realización de elecciones competitivas “no puede expresar otras formas de desplazamiento desde el régimen democrático hacia el autoritarismo... Los propios autores son conscientes de esta limitación cuando señalan que se podría clasificar a las semidemocracias en varias subcategorías” (Pachano, 2011: 280-281).

Situación que no se intentará comprobar en este trabajo, sin embargo de lo cual cabe recordar la afirmación de Pachano cuando señala que:

...la medición de la democracia como ámbito teórico y metodológico, fue un predecesor de importancia para el análisis de la calidad de la democracia. Aunque son dos campos de estudio diferentes, es evidente la relación complementaria que existe entre ambos, especialmente en los estudios cuantitativos que buscan construir índices de calidad. Sin embargo, esa estrecha relación no significa que uno de los dos campos se disuelva en el otro o que constituyan un solo ámbito de estudio. Más bien, es necesario tomar la medición de la democracia como un posible subsidiario – no indispensable – para el estudio de la calidad (Pachano, 2011: 307)

Una vez explicadas las particularidades de cada sistema de medición y su problemática, se pasará ahora a mostrar la calificación de los países analizados en cada uno de los índices utilizados.

Freedom House¹²²

Venezuela dentro de estos índices está calificada como Libre, es decir totalmente democrática desde 1973 hasta 1992, año en que empezó la convulsión política producto del “Gran Viraje” y hubo dos golpes de estado, uno protagonizado por Hugo Chávez, y que terminó con la destitución por corrupción del Presidente Pérez en 1993. Así, a partir de 1992, la calificación de Venezuela pasa a Parcialmente Libre, que conserva hasta 1996, en que su calificación sube nuevamente a Libre. Esta se mantiene hasta 1999, año en que asume el poder Hugo Chávez, pasando a partir de ese momento a Parcialmente Libre nuevamente. Esa categoría la mantiene hasta ahora.

Por su parte, durante estos años, el Ecuador se califica como Libre todos los años, salvo entre 1996 y 1998, en que está calificado como Parcialmente Libre, período en que el Presidente Abdalá Bucarám fue depuesto y nombrado Presidente Interino Fabián Alarcón.

¹²² Los datos de Freedom House han sido obtenidos de www.freedomhouse.org

Como es obvio suponer, desde 1976 hasta 1982, el período del cruento Proceso de Reorganización Nacional, Argentina posee una calificación de No Libre, que pasa a Parcialmente Libre durante el periodo de transición y a Libre en 1983 en que gana la presidencia Alfonsín, calificación que mantiene hasta 2001, año en que renunció De La Rúa, pasando por los dos periodos de Menem.

Perú, a partir de la elección de Belaúnde Terry en 1980 mantiene la calificación de Libre, la que baja a Parcialmente Libre en 1990 a partir de la elección de Fujimori como Presidente. Extrañamente, conserva esta calificación aún en 1992, año del autogolpe, y vuelve a ser calificado como Libre en 2001, cuando este periodo finalmente terminó.

Bolivia por su parte, durante la primera etapa de la dictadura de Banzer, entre 1973 y 1974 presenta una calificación de Parcialmente Libre, que en ese año baja a No Libre hasta 1977, en que vuelve a subir a Parcialmente Libre, cuando se inicia el periodo de transición boliviano que duraría hasta 1982, periodo en que se mantuvo con esa calificación, salvo 1981, en que pasó a No Libre durante la dictadura de García Meza. A partir de la presidencia de Siles Suazo en 1982, en que se inicia la “democracia pactada” hasta 1995, año en que se promulga una nueva Constitución, la calificación fue de Libre. En 1995 baja a Parcialmente Libre y desde 1996 hasta 2002, mantiene la Calificación de Libre. Desde 2003, año en que renuncia Sánchez de Lozada, hasta la fecha, durante el Gobierno de Evo Morales, mantiene una calificación de Parcialmente Libre.

Un cuadro comparativo de las clasificaciones de Freedom House a los países estudiados se recoge en la Tabla No. 1

Tabla No. 1 Clasificación Índice Freedom House

Años		Venezuela	Ecuador	Argentina	Peru	Bolivia
1972	DP	2	7	6	7	5
	LC	2	3	3	5	4
	Estatus	L	PL	PL	NL	PL
1973	DP	2	7	2	7	5
	LC	2	4	2	5	4
	Estatus	L	PL	L	NL	PL
1974	DP	2	7	2	6	6
	LC	2	4	4	6	5
	Estatus	L	PL	PL	NL	NL
1975	DP	2	7	2	6	6
	LC	2	4	4	4	5
	Estatus	L	PL	PL	PL	NL
1976	DP	1	6	6	6	6
	LC	2	4	5	4	4
	Estatus	L	PL	NL	PL	PL
1977	DP	1	6	6	6	6
	LC	2	4	6	4	4
	Estatus	L	PL	NL	PL	PL
1978	DP	1	5	6	5	5
	LC	2	4	5	4	3
	Estatus	L	PL	NL	PL	PL
1979	DP	1	2	6	5	3
	LC	2	2	5	4	3
	Estatus	L	L	NL	PL	PL
1980	DP	1	2	6	2	7
	LC	2	2	5	3	5
	Estatus	L	L	NL	L	NL
01/ 1981-08 1982	DP	1	2	6	2	7
	LC	2	2	5	3	4
	Estatus	L	L	NL	L	PL
08/1982-09/1983	DP	1	2	3	2	2
	LC	2	2	3	3	3
	Estatus	L	L	PL	L	L
09/1983-09/1984	DP	1	2	2	2	2
	LC	2	2	2	3	3
	Estatus	L	L	L	L	L
09/1984-09/1985	DP	1	2	2	2	2
	LC	2	3	2	3	3
	Estatus	L	L	L	L	L
09/ 1985-09/1986	DP	1	2	2	2	2
	LC	2	3	1	3	3
	Estatus	L	L	L	L	L
09/1986-09/1987	DP	1	2	2	2	2
	LC	2	3	1	3	3
	Estatus	L	L	L	L	L
09/1987-09/1988	DP	1	2	2	2	2
	LC	2	2	1	3	3
	Estatus	L	L	L	L	L
09/1988-09/1989	DP	1	2	1	2	2
	LC	3	2	2	4	3
	Estatus	L	L	L	PL	L
1990	DP	1	2	1	3	2
	LC	3	2	3	4	3
	Estatus	L	L	L	PL	L
1991	DP	1	2	1	3	2
	LC	3	3	3	5	3
	Estatus	L	L	L	PL	L
1992	DP	3	2	2	6	2
	LC	3	3	3	5	3
	Estatus	PL	L	L	PL	L
1993	DP	3	2	2	5	2
	LC	3	3	3	5	3
	Estatus	PL	L	L	PL	L
1994	DP	3	2	2	5	2
	LC	3	3	3	4	3
	Estatus	PL	L	L	PL	L
1995	DP	3	2	2	5	2
	LC	3	3	3	4	4
	Estatus	PL	L	L	PL	PL
1996	DP	2	2	2	4	2
	LC	3	4	3	3	3
	Estatus	L	PL	L	PL	L
1997	DP	2	3	2	5	1
	LC	3	3	3	4	3
	Estatus	L	PL	L	PL	L
1998	DP	2	2	3	5	1
	LC	3	3	3	4	3
	Estatus	L	L	L	PL	L
1999	DP	4	2	2	5	1
	LC	4	3	3	4	3
	Estatus	PL	L	L	PL	L
2000	DP	3	3	1	3	1
	LC	5	3	2	4	3
	Estatus	PL	PL	L	PL	L
2001	DP	3	3	3	1	1
	LC	5	3	3	3	3
	Estatus	PL	PL	PL	L	L

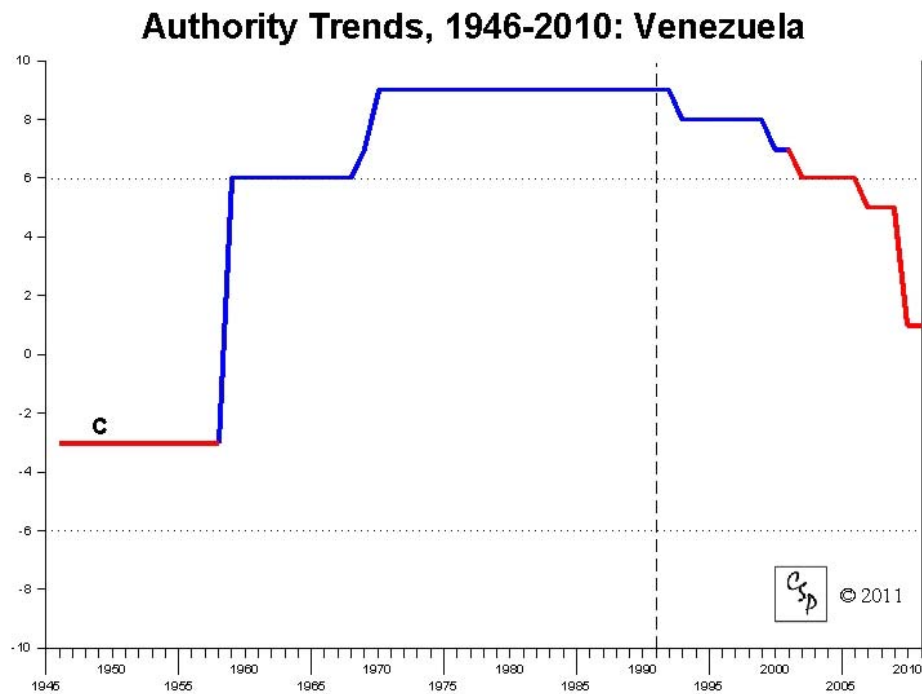
"DP" es por "Derechos Políticos"; "LC" es por " Libertades Civiles"; y, "Estatus" es la calificación de Freedom House "L" es por "Libre"; "PL" es por "Parcialmente Libre"; y, "NL" es por "No Libre".
 Fuente: www.freedomhouse.org
 Elaboración propia

Polity IV

Venezuela

Como se puede apreciar en el Gráfico No. 3, el índice de Polity IV coincide parcialmente con el índice de Freedom House, manteniendo calificaciones altas, de casi 10, desde 1970 aproximadamente hasta 1993, año en que Pérez fue depuesto, pero a partir de ese año, si bien se mantiene con índices altos, no recupera su nivel anterior. En 1999, a partir de que asume el poder Hugo Chávez, el índice cae en picada llegando en 2011 casi hasta 0.

Gráfico No. 3



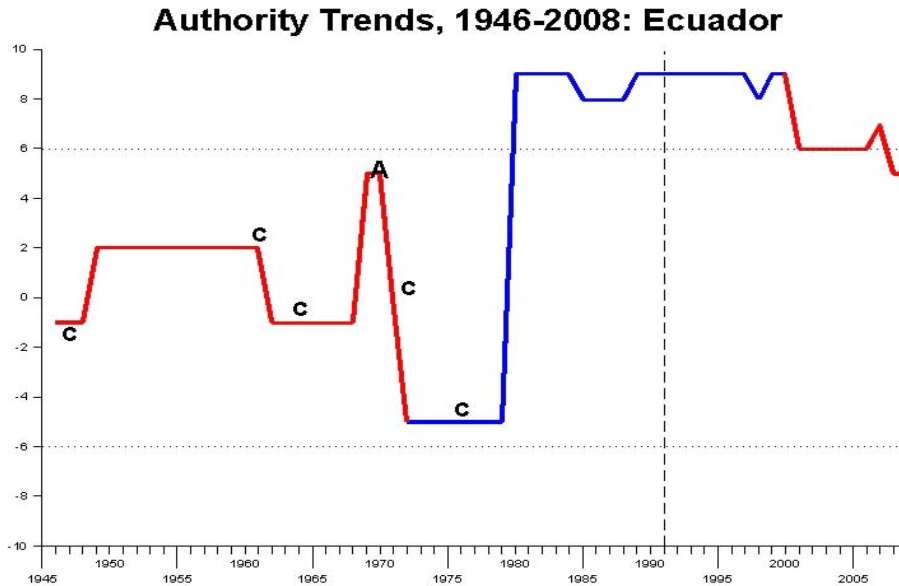
Fuente y elaboración: www.systemicpeace.org/polity/polity4.htm

Ecuador

La clasificación de Polity IV acerca de Ecuador, cuyos resultados se pueden apreciar en el Gráfico No. 4, indica que a partir del regreso a la democracia el tipo de régimen en el país fue democrático y como dato interesante además, se puede ver que a partir del

derrocamiento de Mahuad hay una caída constante hacia el autoritarismo, aunque no se ha llegado aún a los niveles de Venezuela.

Grafico No. 4

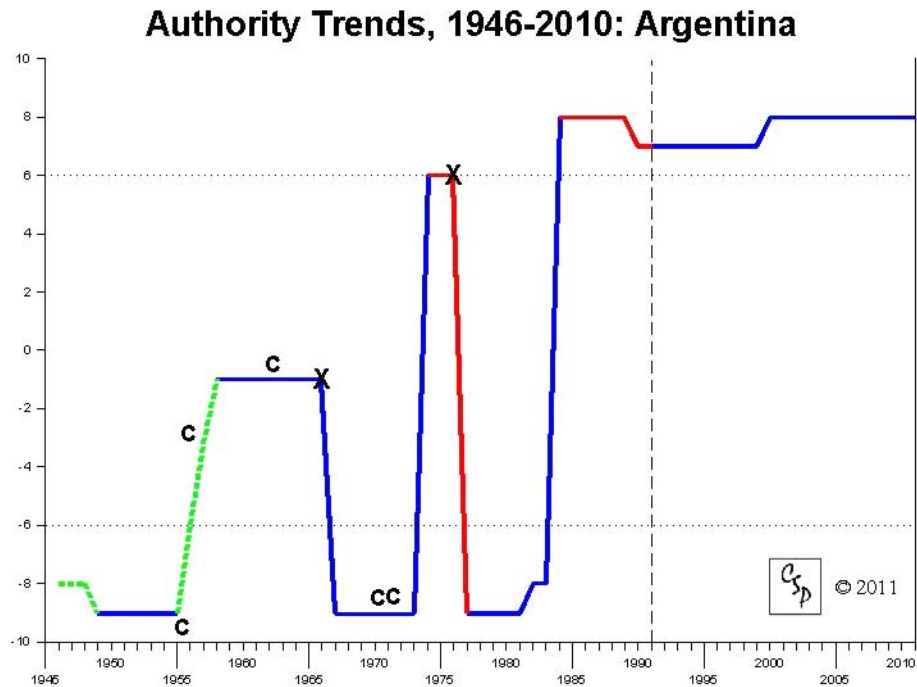


Fuente y elaboración: www.systemicpeace.org/polity/polity4.htm

Argentina

Por su parte, como podemos ver en el Gráfico No. 5, Argentina a partir del golpe de 1976, marcado con una X, es clara y absolutamente autoritario, y nuevamente asciende a niveles más democráticos con la transición y el gobierno de Alfonsín en 1983. Entre 1988 y 1989, producto de la entrega anticipada del poder a Menem, cae un grado, manteniéndose en ese nivel durante todo su gobierno.

Grafico No. 5

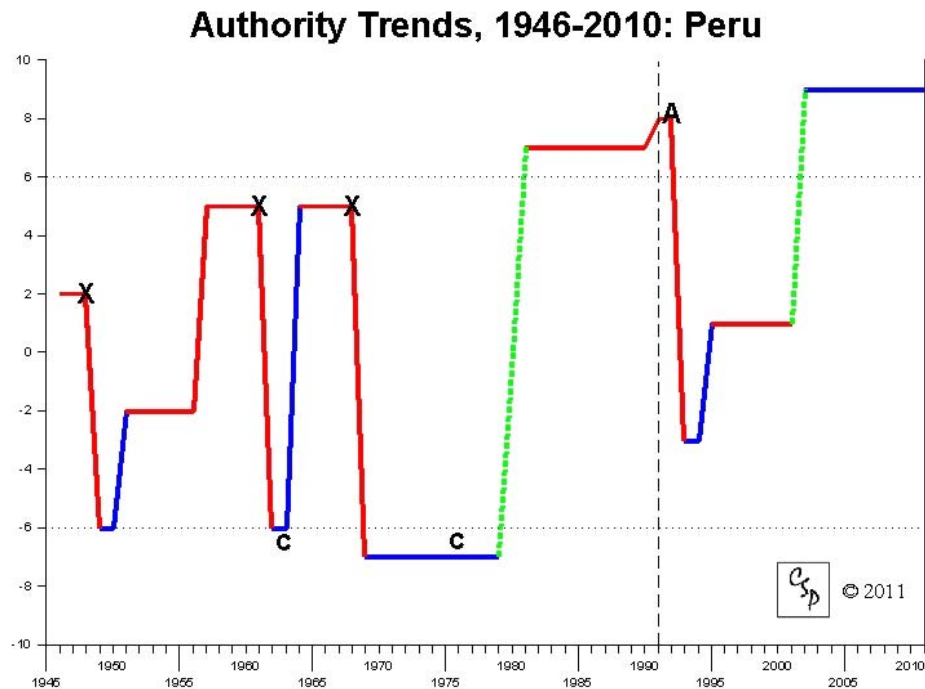


Fuente y elaboración: www.systemicpeace.org/polity/polity4.htm

Perú

En relación a Perú, como se puede apreciar en el Gráfico No. 6, desde 1980 hasta 1992, es casi democrático, pero luego del autogolpe de Fujimori, desciende a niveles claros de autoritarismo, que sube ligeramente luego de la promulgación de la Constitución de 1994 y las elecciones de 1995, pero sin dejar de estar calificado como autoritario. En 2001, alcanza su mejor calificación desde 1946, que la mantiene hasta 2011.

Grafico No. 6

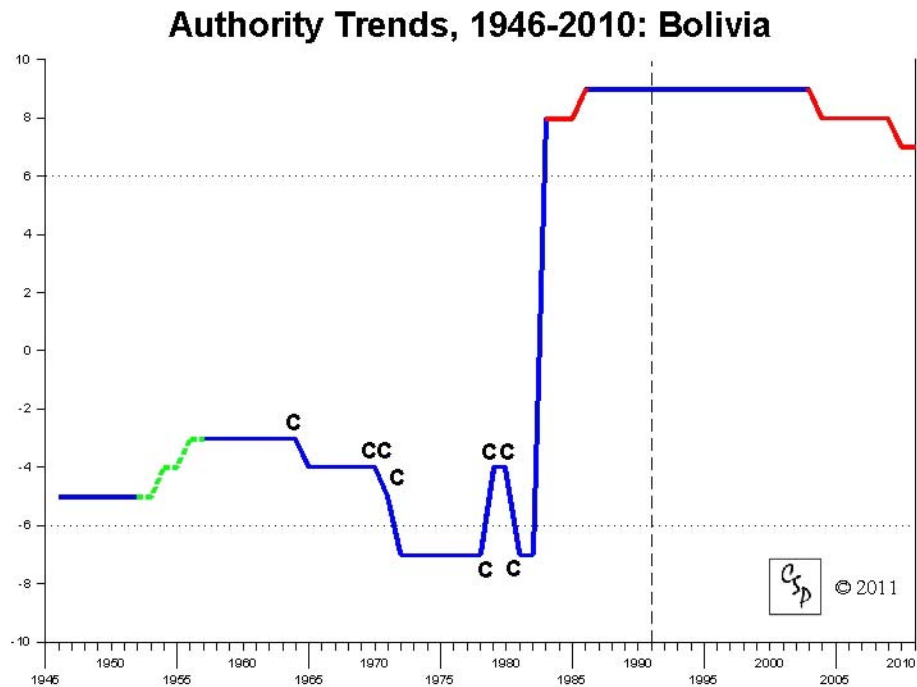


Fuente y elaboración: www.systemicpeace.org/polity/polity4.htm

Bolivia

En el Grafico No. 7 se puede apreciar como Bolivia es claramente autoritaria durante la dictadura de Banzer y se desplaza hacia la democracia a partir de la transición en 1982, llegando a niveles bastante altos durante la Presidencia de Paz Estenssoro, manteniéndose en ellos hasta 2003, año de la renuncia de Sánchez de Lozada. De ahí en adelante, presenta un descenso continuo.

Grafico No. 7



Fuente y elaboración: www.systemicpeace.org/polity/polity4.htm

En la Tabla No. 2 se encuentran los resultados de trasladar los gráficos de tendencias de Polity IV a su clasificación tricotómica, lo que no es muy concluyente, dado que lo importante de este índice es la posición en que encuentra cada régimen en cada año dentro de la escala numérica, que es justamente lo que muestran los gráficos de tendencias analizados previamente.

Tabla No. 2: Clasificación Índice Polity IV

AÑO/PAIS	VENEZUELA	ECUADOR	ARGENTINA	PERÚ	BOLIVIA
1973	D	ANC	ANC	ATC	ATC
1974	D	ANC	ANC	ATC	ATC
1975	D	ANC	ANC	ATC	ATC
1976	D	ANC	ANC	ATC	ATC
1977	D	ANC	ATC	ATC	ATC
1978	D	ANC	ATC	ATC	ATC
1979	D	ANC	ATC	ATC	ATC
1980	D	D	ATC	D	ANC
1981	D	D	ATC	D	ATC
1982	D	D	ATC	D	D
1983	D	D	D	D	D
1984	D	D	D	D	D
1985	D	D	D	D	D
1986	D	D	D	D	D
1987	D	D	D	D	D
1988	D	D	D	D	D
1989	D	D	D	D	D
1990	D	D	D	D	D
1991	D	D	D	ANC	D
1992	D	D	D	ANC	D
1993	D	D	D	ANC	D
1994	D	D	D	ANC	D
1995	D	D	D	ANC	D
1996	D	D	D	ANC	D
1997	D	D	D	ANC	D
1998	D	D	D	ANC	D
1999	D	D	D	ANC	D
2000	D	D	D	ANC	D
2001	D	D	D	ANC	D
2002	ANC	D	D	ANC	D

"D" es por "Democracia"; "ANC" es por "Anocracia" y "ATC" es por "Autocracia"

Fuente: www.systemicpeace.org/polity/polity4.htm

Elaboración propia

Mainwaring, Brinks y Perez – Liñán

Dentro de la clasificación de Mainwaring, Brinks y Perez – Liñán (2007: 157 - 160), Venezuela está calificada como Democracia entre 1958 y 1998, en 1999, año posterior al triunfo de Chávez, se transforma en una Semidemocracia, pero vuelve a ser calificada como Democracia entre 2000 y 2001, volviendo a la Semidemocracia a partir de 2002,

año del golpe de estado en contra de Chávez, que sin embargo, no logro concretarse en una salida del gobierno de éste. Sin embargo, la calificación se mantiene como Semidemocracia hasta 2004, año en que termina el índice.

Ecuador está clasificado como Democracia todo el periodo que comprende desde 1979 en que Ecuador inició el último periodo democrático hasta 1999, año en que fue depuesto el Presidente Mahuad. La destitución ilegal del Presidente Bucarám y el interinato de Alarcón no afectaron la clasificación.

Argentina desde 1976 hasta 1982, periodo de la dictadura, como era de esperarse presenta un tipo de régimen Autoritario y desde 1983, cuando asume Alfonsín hasta 2004 está calificado como una Democracia. El gobierno de Menem no ocasionó ningún efecto en el índice.

Perú está clasificado como Democracia desde 1980 a 1982, año en que la clasificación se establece en Semidemocracia hasta 1984. Entre 1985 y 1987 nuevamente se lo clasifica como Democracia y entre 1988 a 1991, baja a Semidemocracia otra vez. En el gobierno de Fujimori hay dos clasificaciones, entre 1992 a 1994, los años del autogolpe, se lo clasifica como Autoritarismo y desde ahí hasta 1999 como Semidemocracia.

Finalmente, Bolivia está calificada como Autoritarismo entre 1980 y 1981 y a partir de 1983 como Democracia.

Un cuadro comparativo de las clasificaciones de Mainwaring, Brinks y Pérez-Liñán a los países estudiados se recoge en la Tabla No. 3

Tabla No. 3: Clasificación Índice Maiwaring, Brinks y Pérez-Liñan

País	Desde	Hasta	Régimen
Venezuela	1958	1998	D
	1999	1999	D
	2000	2001	D
	2002	2004	SD
Ecuador	1970	1978	A
	1979	1999	D
	2000	2000	SD
	2001	2003	D
Argentina	1973	1974	D
	1975	1975	SD
	1976	1982	A
	1983	2004	D
Perú	1968	1979	A
	1980	1982	D
	1983	1984	SD
	1985	1987	D
	1988	1991	SD
	1992	1994	A
	1995	1999	SD
	2000	2000	A
	2001	2004	D
Bolivia	1969	1978	A
	1979	1979	SD
	1980	1981	A
	1982	2004	D

“D” es por Democracia; “SD” es por Semidemocracia; y, “A” es por Autoritario

Fuente: Mainwaring, Brinks y Perez – Liñan (2007: 157 - 160)

Elaboración propia

Como se puede ver en la Tabla No. 4, los índices analizados coinciden en algunos aspectos en cuanto a la clasificación de los tipos de régimen que tenían los países analizados durante el periodo descrito por Lora y Panizza, pero también hay diferencias marcadas.

Tabla No. 4: Cuadro Comparativo Índices de Medición de Democracia

Años	INDICE	Venezuela	Ecuador	Argentina	Peru	Bolivia
1973	POLITY IV	D	ANC	ANC	ATC	ATC
	M, B Y P-L	D	A	D	A	A
	F HOUSE	L	PL	L	NL	PL
1974	POLITY IV	D	ANC	ANC	ATC	ATC
	M, B Y P-L	D	A	D	A	A
	F HOUSE	L	PL	PL	NL	NL
1975	POLITY IV	D	ANC	ANC	ATC	ATC
	M, B Y P-L	D	A	SD	A	A
	F HOUSE	L	PL	PL	PL	NL
1976	POLITY IV	D	ANC	ANC	ATC	ATC
	M, B Y P-L	D	A	A	A	A
	F HOUSE	L	PL	NL	PL	PL
1977	POLITY IV	D	ANC	ATC	ATC	ATC
	M, B Y P-L	D	A	A	A	A
	F HOUSE	L	PL	NL	PL	PL
1978	POLITY IV	D	ANC	ATC	ATC	ATC
	M, B Y P-L	D	A	A	A	A
	F HOUSE	L	PL	NL	PL	PL
1979	POLITY IV	D	ANC	ATC	ATC	ATC
	M, B Y P-L	D	D	A	A	SD
	F HOUSE	L	L	NL	PL	PL
1980	POLITY IV	D	D	ATC	D	ANC
	M, B Y P-L	D	D	A	D	A
	F HOUSE	L	L	NL	L	NL
1981	POLITY IV	D	D	ATC	D	ATC
	M, B Y P-L	D	D	A	D	A
	F HOUSE	L	L	NL	L	PL
1982	POLITY IV	D	D	ATC	D	D
	M, B Y P-L	D	D	A	D	D
	F HOUSE	L	L	PL	L	L
1983	POLITY IV	D	D	D	D	D
	M, B Y P-L	D	D	D	SD	D
	F HOUSE	L	L	L	L	L
1984	POLITY IV	D	D	D	D	D
	M, B Y P-L	D	D	D	SD	D
	F HOUSE	L	L	L	L	L
1985	POLITY IV	D	D	D	D	D
	M, B Y P-L	D	D	D	D	D
	F HOUSE	L	L	L	L	L
1986	POLITY IV	D	D	D	D	D
	M, B Y P-L	D	D	D	D	D
	F HOUSE	L	L	L	L	L
1987	POLITY IV	D	D	D	D	D
	M, B Y P-L	D	D	D	D	D
	F HOUSE	L	L	L	L	L
1988	POLITY IV	D	D	D	D	D
	M, B Y P-L	D	D	D	SD	D
	F HOUSE	L	L	L	PL	L
1989	POLITY IV	D	D	D	D	D
	M, B Y P-L	D	D	D	SD	D
	F HOUSE	L	L	L	PL	L
1990	POLITY IV	D	D	D	D	D
	M, B Y P-L	D	D	D	SD	D
	F HOUSE	L	L	L	PL	L
1991	POLITY IV	D	D	D	ANC	D
	M, B Y P-L	D	D	D	SD	D
	F HOUSE	PL	L	L	PL	L
1992	POLITY IV	D	D	D	ANC	D
	M, B Y P-L	D	D	D	A	D
	F HOUSE	PL	L	L	PL	L
1993	POLITY IV	D	D	D	ANC	D
	M, B Y P-L	D	D	D	A	D
	F HOUSE	PL	L	L	PL	L
1994	POLITY IV	D	D	D	ANC	D
	M, B Y P-L	D	D	D	A	D
	F HOUSE	PL	L	L	PL	PL
1995	POLITY IV	D	D	D	ANC	D
	M, B Y P-L	D	D	D	SD	D
	F HOUSE	L	PL	L	PL	L
1996	POLITY IV	D	D	D	ANC	D
	M, B Y P-L	D	D	D	SD	D
	F HOUSE	L	PL	L	PL	L
1997	POLITY IV	D	D	D	ANC	D
	M, B Y P-L	D	D	D	SD	D
	F HOUSE	L	L	L	PL	L
1998	POLITY IV	D	D	D	ANC	D
	M, B Y P-L	D	D	D	SD	D
	F HOUSE	PL	L	L	PL	L
1999	POLITY IV	D	D	D	ANC	D
	M, B Y P-L	D	D	D	SD	D
	F HOUSE	PL	PL	L	PL	L
2000	POLITY IV	D	D	D	ANC	D
	M, B Y P-L	D	D	D	A	D
	F HOUSE	PL	PL	PL	L	L

"D" es por Democracia; "SD" es por Semidemocracia; "A" es por Autoritario; "ANC" es por "Anocracia"; "ATC" es por "Autocracia"; "DP" es por "Derechos Políticos"; "LC" es por "Libertades Civiles"; "L" es por "Libre";

"PL" es por "Parcialmente Libre"; y, "NL" es por "No Libre"; "F House" es por "Freedom House" y "M, B Y P-L" es por "Mainwaring, Brinks y Perez - Liñan"

Fuentes: Mainwaring, Brinks y Perez - Liñan (2007: 157 - 160); www.systemicpeace.org/polity/polity4.htm; www.freedomhouse.org

Elaboración propia

Ecuador y Venezuela eran regímenes democráticos durante el periodo desde 1985 hasta 1999, a pesar de las destituciones presidenciales en el primer caso. También coinciden, con ciertos matices, en que Perú era un régimen no democrático durante el periodo de Fujimori, sobre todo luego del autogolpe y hasta las elecciones de 1995. Hasta ahí se evidencia una relación directa entre autoritarismo y neoliberalismo.

Sin embargo, cuando se aprecia la calificación de Argentina y de Bolivia, países ambos con altos índices de aplicación de reformas, pero calificados como democráticos por los tres índices analizados durante el periodo de aplicación de esas reformas, daría a entender que la hipótesis planteada en este trabajo está errada o no ha podido ser comprobada.

No obstante, del análisis caso por caso que se ha realizado previamente, se puede apreciar que la aplicación exitosa de la reforma si necesitó de ciertas prácticas o comportamientos que pusieron a los regímenes de esos países más cerca del autoritarismo, o si se quiere, menos cerca de la democracia, es decir a través de democracias de baja calidad o disminuidas, de regímenes híbridos.

Se hace evidente entonces, que los índices utilizados no son suficientes para determinar el tipo de régimen que estuvo en vigencia en los países analizados durante la aplicación de las reformas estructurales, por lo que es necesario salir de nivel general, profundizar un poco y analizar otros factores.

Como se pudo apreciar, todos los países examinados presentaban problemas económicos sumamente graves, producto del agotamiento de la ISI y la crisis de la deuda de los 80, siendo la principal tarea de las nuevas democracias solucionar estos acuciantes problemas, aún antes de emprender tareas de consolidación de las instituciones políticas. Además, ninguno cambió de forma de gobierno, manteniéndose el presidencialismo en todos los casos, aunque en el caso de Bolivia, era un “presidencialismo parlamentarizado”.

Se ha examinado ya las particulares características que presenta el presidencialismo en América Latina, con sus antecedentes históricos de justificar la usurpación y la concentración de poder político en manos de los presidentes como forma de solucionar las crisis, lo que en el caso de los 80 se vio exacerbado por la magnitud de

los problemas y la necesidad de tomar decisiones rápidas y expeditas, que no pudieran ser frenadas por el legislativo.

Una multiplicidad de factores parecen converger, permitiendo que un presidente ambicioso asuma los poderes necesarios para superar los obstáculos a la toma efectiva de decisiones políticas y económicas (Ducatenzeiler y Oxhorn, 1994: 32).

Así:

Convencido de la necesidad de reformas inmediatas, persuadido de la solidez técnica de los planes de acción económicos, equipado con la facultad para decretar, el Poder Ejecutivo puede imponer reformas a la sociedad. Este “decretismo” está tan extendido que parece ser inherente al enfoque neoliberal. Los decretos no necesariamente (y así ocurre por lo general) se corresponden con los programas defendidos por los candidatos que han triunfado en las urnas: desde Paz Estenssoro en Bolivia a Fujimori en Perú, en los últimos años se sucedieron varios casos en los que los candidatos vencedores adoptaron el contenido y estilo de reformas que habían atacado enérgicamente en sus campañas proselitistas. (Bresser, Maravall y Przeworski, 1992: 145)

Dentro de este contexto cabe recordar lo que señala Stokes acerca de la aplicación de la reforma estructural en América Latina, que afirma que “...*aunque esta fue la era de la liberalización económica y la democracia, no siempre fue la era de la liberalización económica por vía democrática*” (Stokes, 2001: 2), refiriéndose a los cambios de políticas económicas de ciertos mandatarios latinoamericanos una vez que llegaron al poder, en relación a sus ofrecimientos de campaña (*policy switches*).

El ideal de la democracia representativa, en la cual los ciudadanos escogen a líderes que están ceñidos por las instituciones de gobierno y por la voluntad popular, fueron caricaturizadas por senadores y diputados apartados de sus constituyentes, por cortes serviles al gobierno de turno, y por presidentes que no gobernaron en colaboración con el parlamento sino por decreto, y no persiguiendo las políticas que la población quería, sino las opuestas. Algunos observadores llegaron a sospechar que estas no eran democracias sino algún otro tipo de régimen (Stokes, 2001: 4).

Este tipo de democracia dice Stokes, en la que se viola el mandato de los votantes, es claramente diferente de la democracia representativa que se observa en el mundo

desarrollado y por consiguiente, tiene un nombre diferente (o como dirían Collier y Levitsky, un “adjetivo” diferente). Guillermo O’Donnell le dio uno, dice Stokes, el de “democracia delegativa” (2001: 4).

A este hiperpresidencialismo, en los términos descritos por Loewenstein, se le debe sumar la débil institucionalización que presentaban los países analizados, impidiendo la representación y la canalización de intereses, con partidos políticos débiles, una sociedad civil poco organizada y más interesada en su beneficio particular, como ya se analizó antes.

Incluso en algunos casos, la aplicación de la reforma se hizo desmovilizando sectores importantes de la sociedad civil, sobre todo los sindicatos de trabajadores que eran los que más se oponían al neoliberalismo.

El ejemplo más significativo fue la represión del gobierno boliviano a la huelga de 1985. La derrota de los sindicatos bolivianos facilitó la imposición de las medidas bajo tres gobiernos seguidos. El establecimiento de los pactos entre los partidos más grandes brindó una mejor estabilidad que en Ecuador y Perú, pero esta estabilización excluyó a importantes sectores de la sociedad civil de proceso de toma de decisiones. (Foweraker, Landman y Harvey, 2003: 27)

En lugar de incluir las reformas neoliberales como un asunto de negociación y compromiso los gobernantes rápidamente despolitizaron la sociedad civil, fortalecieron el ejecutivo sobre el legislativo a fin de controlar las políticas económicas y paquetes de reformas neoliberales, a pesar del costo social de las mismas, actuándose de una forma decididamente autoritaria a pesar de los marcos democráticos formales dentro de los cuales se formuló y legitimó el poder ejecutivo, descubriéndose entonces una forma híbrida de gobierno, en la que una fachada de democracia formal, enmascara una inclinación autoritaria real para la aplicación de las reformas económicas (Foweraker, Landman y Harvey, 2003: 27; Conaghan, Malloy y Abugattas, 1990: 5)¹²³.

¹²³ Carey y Shugart no están de acuerdo con esta conclusión y afirman que la interpretación de gobernar por decreto, que denominan la “interpretación de la usurpación”, es exagerada, sin embargo, reconocen la existencia de ciertos casos en que el ejecutivo ha actuado más allá de sus límites constitucionales bajo la figura de los decretos de emergencia, marginalizando al legislativo en el proceso o incluso actuando directamente en su contra (1998 b: 296).

Entonces, si bien con los índices utilizados no se puede determinar con claridad que categorización tenía cada uno de los casos en los índices de medición, lo que sí parece estar claro es que la reforma estructural que se aplicó en los mismos, mucha o poca, se lo hizo a través de una forma autoritaria de régimen como es el hiperpresidencialismo, con bajos niveles de institucionalización partidaria, estancamientos entre ejecutivo y legislativo y la persistencia del decretismo a fin de paliar la crisis de gobernabilidad, lo que no permitió la consolidación de la democracia. “La democracia que crece bajo esas condiciones es una democracia delegativa.” (Weffort: 234).

El hecho es que la vía autoritaria permitió transitar de manera expedita hacia el nuevo esquema de desarrollo y aplicar sin mayores contratiempos el recetario neoliberal disponible en el momento (Pachano, 2011: 129).

Por su parte, Weyland señala que si bien las reformas de mercado son compatibles con la democracia, no así su proceso de su implementación, porque el desmantelamiento del modelo de desarrollo anterior requirió una significativa concentración de poder político. El proceso de aplicación drástica de las reformas de mercado demandó el debilitamiento de la calidad de la democracia en Latinoamérica (2004: 136-137)

Conclusiones

Este trabajo se propuso determinar si es que había una relación causal entre la aplicación eficiente del neoliberalismo en Sudamérica, determinado en los índices de Lora y Panizza, con un tipo de régimen autoritario o no plenamente democrático y con una baja calidad de la democracia, para lo cual se tomaron 5 casos: Venezuela y Ecuador, con un índice bajo de aplicación de reformas, y Argentina, Perú y Bolivia, que presentan índices altos, a fin de realizar un estudio comparativo de los mismos.

Así, en el Capítulo I, como condición previa, se procedió a determinar el marco teórico en que se mueven las conceptualizaciones de democracia, autoritarismo y calidad de la democracia. Para definir la primera se optó por la poliarquía de Dahl, mientras que para definir al autoritarismo se utilizaron las ideas de Linz. A partir de esas definiciones, se reveló un continuo entre autoritarismo y democracia entre los cuales hay una zona gris, en las cuales se ubican formas disminuidas de esas categorizaciones.

En este capítulo además, a la luz de los conceptos de Diamond, Morlino, Munck y Verkuilen, se analizó el tema de la calidad de la democracia y los diferentes índices que existen para medirla, determinándose a los índices de Freedom House, Polity IV y Mainwaring, Brinks y Pérez-Liñán (2007), como las mejores opciones de medición, porque los tres utilizan escalas de intervalo, cubren un lapso histórico largo y son los más utilizados entre los académicos.

Para los fines que persigue este trabajo, se consideró necesario hacer un análisis del particular sistema presidencial latinoamericano, lo que se hizo en el Capítulo II, el que se determinó que el ejecutivo siempre ha estado fortalecido en desmedro del legislativo, acompañado además de una debilidad institucional traducida en la incapacidad de los gobernantes de crear coaliciones gubernamentales efectivas, producida por la fragilidad del sistema de partidos; la incapacidad de articular y representar intereses; la fijación de metas cortoplacistas; pero sobre todo, la tendencia a concentrar el poder.

De esa forma se determinó que en los países estudiados y en Latinoamérica en general, lo que existía después de la crisis de los 80 era un hiperpresidencialismo, en el marco del concepto de neopresidencialismo o hiperpresidencialismo de Loewenstein, estableciéndose además que comparte ciertas características con otros conceptos de democracia disminuida, el de “democracia delegativa” de O’Donnell, el de “semi-

autoritarismo” de Ottaway y el de “autoritarismo competitivo” de Levitsky y Way, regímenes ambiguos que combinan una retórica aceptación de los fundamentos de la democracia liberal con la existencia de instituciones democráticas formales y libertades políticas, pero que mantienen rasgos esencialmente no liberales e incluso autoritarios. Regímenes que mantienen la apariencia de democracias, pero que no se exponen a los riesgos políticos que conlleva una libre competencia por el poder (Ottaway 2003:3).

Se puede ver entonces, que este tipo de régimen hiperpresidencialista genera la usurpación de los poderes del legislativo por parte del Presidente, que se da sobre todo bajo la modalidad de gobernar por decreto, violándose una de las garantías básicas del concepto de poliarquía de Dahl, aquella que establece la necesidad de contar con instituciones que garanticen que la política del gobierno dependa de los votos y demás formas de expresar las preferencias.

En el Capítulo III se analizó en primer lugar el concepto de neoliberalismo, el que de acuerdo con Dahl, al no aplicarse en democracias consolidadas, tiende a afectar la democracia porque afecta la operación de las instituciones, lo que tiene consecuencias adversas en países cuyo nivel está más bajo que la poliarquía.

Luego se procedió a referir como se aplicó el neoliberalismo en Latinoamérica, tanto en líneas generales, como en cada uno de los países estudiados, en donde se pudo determinar que todos los países analizados, una vez que retornaron a la democracia, se volcaron hacia las reformas estructurales como una forma de solucionar la gravísima crisis económica, pero con diferentes resultados.

Mientras que en Venezuela y Ecuador, nunca se pudo implementar del todo el recetario neoliberal, Argentina, Perú y Bolivia son ejemplos paradigmáticos de aplicación de estas reformas. En todos los países el Presidente tenía un alto grado de poder de Decreto, pero mientras que en Venezuela y Ecuador, éste nunca se pudo hacer efectivo por oposición del Legislativo, en el caso de Argentina, Perú y Bolivia, el Congreso más bien jugó un papel de “cómplice”, al allanarse a las medidas tomadas por decreto por los Presidentes, o no poder oponerse.

En Perú, cuando empezó la oposición en el Congreso, Fujimori dio un autogolpe y siguió con las reformas sin cortapisas. En Argentina, extrañamente, la dictadura fue incapaz de implementar las reformas a cabalidad. Posiblemente, a pesar de ser un régimen

altamente represivo, la continua pérdida de legitimidad incidió en dejar de lado las reformas. Sin embargo, en el Gobierno de Menem, del mismo modo que en Perú, el primer golpe de shock para implementar las reformas lo dio con la complicidad del Congreso, lo que le abrió las puertas además, para aplicar el resto de reformas por decreto, lo que incluso se institucionalizaría con la posterior reforma a la Constitución. Ambos gobiernos también cooptaron los organismos de control, por lo que tuvieron vía libre en la implementación de la reforma.

La implementación en Bolivia se dio con una combinación de acuerdos dentro del legislativo y una brutal represión que puso fuera de juego a las poderosas organizaciones de trabajadores, que eran las únicas que se hubieran podido oponer, dado los acuerdos que las principales fuerzas políticas implementaron. Cuando, gracias a la Ley de Participación Popular y a la reforma constitucional de 1997, los indígenas pudieron acceder más fácilmente al voto, empezó a desmoronarse la “democracia pactada” y a su vez, la crítica y la oposición a la reforma estructural se visibiliza, siendo prueba de ella el desmontaje de la misma iniciado por Morales.

Es importante destacar también que en todos los países analizados, además, el neoliberalismo se dio “por sorpresa”, conforme los términos planteados por Stokes, lo que traicionó el mandato que les fuera otorgado a los presidentes.

En el Capítulo IV se conceptualizó a los índices de medición de democracia escogidos y se profundizó en su análisis conceptual, determinándose ciertas falencias que podrían incidir en sus resultados. Luego se determinó la ubicación de cada uno de los países en éstos, lo que no arrojó resultados concluyentes, aunque todos parecen coincidir, en menor o mayor medida, en que ninguno de los países analizados era plenamente democrático durante los años de aplicación de las reformas estructurales, y son terminantes también en calificar al Perú del autogolpe como autoritario, lo que era predecible.

Seguidamente se procedió a analizar otros factores que también pudieran influir en la respuesta a las preguntas de investigación planteadas, arrojando ciertas conclusiones interesantes.

En primer lugar, queda claro que la grave crisis que enfrentaban los países analizados necesitaba de medidas rápidas y efectivas, para lo que se utilizaron las

arraigadas prácticas hiperpresidencialistas en los países analizados, pasándose por encima del Legislativo, de los partidos políticos y de la sociedad civil, que quedaron al margen del proceso.

Esa marginalización se tradujo en un tipo de democracia disminuida, mediante la cual los presidentes decidieron como mejor les parecía, sin tener en cuenta ni las promesas de campaña, ni al legislativo, ni la reacción de la sociedad civil, ni los duros efectos que las reformas estructurales ocasionaron en ella.

Claro que, como bien señala Diamond, el grado de “delegación” y su impacto en la democracia varía en cuanto a los países estudiados, pero sus males – personalismo, concentración del poder e instituciones políticas débiles y no responsables – contribuyeron decisivamente en la pobre calidad de la democracia en esos países (1999: 39).

En definitiva, no ha podido establecerse una relación de carácter causal directa entre un autoritarismo puro y la aplicación eficiente de las reformas neoliberales, ni aún en el caso de Perú, pero se ha logrado determinar que éstas se pudieron implementar a través de prácticas autoritarias contenidas en el hiperpresidencialismo y el decretismo, dentro de un marco de democracia disminuida, de baja calidad. Es decir, se ha podido establecer que prácticas autoritarias y una democracia de baja calidad fueron causas necesarias, aunque no suficientes, para una implementación eficaz de la reforma estructural.

Así, las afirmaciones de Bresser, Maravall y Przeworski parecen haber sido comprobadas, porque, como afirma Weyland, el neoliberalismo parece haber limitado la calidad de la democracia en Latinoamérica, desnivelando el balance de poder en la sociedad y en la política, debilitando muchas de sus instituciones, que son las que le brindan una estructura vibrante y firme (2004: 147, 151 - 152).

De esta forma, quizá Venezuela constituya el ejemplo paradigmático de que las reformas estructurales no pueden ser implementadas eficientemente si no se cuenta con el control de los otros poderes del Estado, es decir, sin una fuerte dosis de autoritarismo, sin una democracia de baja calidad, a través de regímenes híbridos.

Como colofón hay que señalar que pese a las reformas, estos países continuaron con altos niveles de pobreza, inequidad y violencia, que reflejan la inhabilidad del estado

para superar su debilidad institucional histórica y sus arraigadas prácticas de clientelismo, patrimonialismo burocrático y corrupción (Isbester, 2011: 361), por lo que el neoliberalismo ha sido combatido con fuerza a partir del año 2000, no únicamente por su impacto en las condiciones sociales, sino también por su falta de legitimidad, accountability y participación (Foweraker, Landman y Harvey, 2003: 75), lo que se puede decir, como conclusión adicional, que es causante en gran medida de la ascensión de la izquierda en aquellos países, muchos de los cuales en los actuales momentos están gobernados por una verdadera “marea rosa” (Panizza, 2008:19), cuyos Presidentes además, siguen utilizando prácticas hiperpresidencialistas y de concentración de poder para gobernar, lo que a la luz de lo analizado en este trabajo, no les augura nada bueno.

Bibliografía

Acosta, Alberto (2001). *Breve Historia Económica del Ecuador* (2da. Ed.). Quito: Corporación Editora Nacional

Acosta, Alberto y Fander Falconí (Ed.) (2005). *Asedios a lo imposible. Propuestas económicas en construcción*. Quito: FLACSO Sede Ecuador

Ahumada, Consuelo (1996). *El Modelo neoliberal y su impacto en la sociedad colombiana*. Bogotá: El Ancora Editores

Alcántara, Manuel (1999). *Sistemas Políticos de América Latina, Volumen I, América del Sur*. Madrid: Tecnos

Alles, Santiago (2003). *Mediciones de la Democracia: una aproximación al Índice de Desarrollo Democrático*. CADAL - Centro para la Apertura y el Desarrollo de América Latina. <http://www.cadal.org/>

Anduiza Perea, Eva, Ismael Crespo Martínez y Mónica Méndez Lago (2009). *Metodología de la ciencia política*. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas

Araujo, Caridad (1998). *Gobernabilidad durante la crisis y políticas de ajuste*. Quito: CORDES - KAS

Ayala Mora, Enrique (2008). *Manual de Historia del Ecuador*. Quito: Universidad Andina Simón Bolívar, Corporación Editora Nacional

Baldioli, Alberto y Santiago C. Leiras (2010) “Argentina en la década de la decisión política. El liderazgo neodecisionista de Carlos Saúl Menem”. En Leiras, Santiago César (Comp.). *Estado de Excepción y Democracia en América Latina. Argentina, Brasil, Perú y Venezuela en perspectiva comparada*. Rosario: Homo Sapiens Ediciones

Bresser, Luis, José Maravall y Adam Przeworski (1995). “Reformas económicas en las nuevas democracias. Un enfoque social democrata”. En Grompone, Romeo (Ed.) *Instituciones políticas y sociedad: Lecturas Introductorias*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos

Brewer-Carías, Allan R. (2008). “Reforma Electoral en Venezuela”. En Zovatto, Daniel y J. Jesús Orozco Henríquez (Coords.). *Reforma Política y Electoral en América Latina 1978-2007*. México D.F.: IDEA Internacional, Universidad Autónoma de México

Carrasco, Carlos Marx (1998). *Ecuador y el Consenso de Washington*. Cuenca: Gráficas Hernández

Carey John M. y Matthew Soberg Shugart (1998a). “Calling out the tanks?”. En Carey, John M. y Matthew Soberg Shugart (Eds.). *Executive Decree Authority*. New York: Cambridge University Press

Carey John M. y Matthew Soberg Shugart (1998 b). “Institutional Design and Decree”. En Carey, John M. y Matthew Soberg Shugart (Eds.). *Executive Decree Authority*. New York: Cambridge University Press

Cavarozzi, Marcelo (2006). *Autoritarismo y Democracia (1955 – 2006)*. Buenos Aires: Ariel

Collier David y Steven Levitsky (1996). “Democracy ‘With Adjectives’: Conceptual Innovation in Comparative Research”. Working Paper #230. Kellogg Institute

Conaghan, Catherine, James Malloy y Luis Abugattas (1990). “Business and the ‘Boys’: The Politics of Neoliberalism in the Central Andes”. *Latin American Research Review*. Vol. 25, número 2 (3-30)

Conaghan, Catherine y James Malloy (1994). *Unsettling Statecraft. Democracy and Neoliberalism in the Central Andes*. Pittsburgh: University of Pittsburg Press

Conaghan, Catherine y James Malloy (1997). “Democracia y Neoliberalismo en Perú, Ecuador y Bolivia”. En Instituto de Desarrollo Económico y Social. *Desarrollo Económico*. Vol. 36. No. 144 (Ene. – Mar. 1997). pp. 867 -890

Conaghan, Catherine (2005). *Fujimori's Peru. Deception in the Public Sphere*. Pittsburgh: University of Pittsburg Press

Coppedge, Michael (2005). “Venezuela: soberanía popular versus democracia liberal”. En Domínguez, Jorge I. y Michael Shifter (Eds.) *Construcción de Gobernabilidad Democrática en América Latina*. Bogotá: Fondo de Cultura Económica

Cornejo Menacho, Diego (2012). *El caso Dahik. Crónica de un delito de blancos*. Segunda Edición. Quito: Paradiso Editores

Corrales, Javier (2005). “Reformas de Mercado”. En Domínguez, Jorge I. y Michael Shifter (Eds.). *Construcción de Gobernabilidad Democrática en América Latina*. Bogotá: Fondo de Cultura Económica

Correa, Rafael (2002). “Reformas estructurales y crecimiento en América Latina: un análisis de sensibilidad”. *Revista de la Cepal*. Número 76 (89-107)

Costa, Jimena (2007). “Partidos y sistema de partidos en Bolivia”. En Roncagliolo, Rafael y Carlos Meléndez (Eds.). *La política por dentro. Cambios y continuidades en las organizaciones políticas de los países andinos*. Lima: International IDEA

Dahl, Robert A. (1989). *La Poliarquía*. Madrid: Tecnos

Dahl, Robert A. (1991). *La democracia y sus críticos*. Buenos Aires: Paidós

Del Águila, Rafael (2008). “La Democracia”. En Del Águila Rafael (Ed.). *Manual de Ciencia Política* (5ta Ed.). Madrid: Trotta

Diamond, Larry y Leonardo Morlino (2005). “Introduction”. En Diamond, Larry y Leonardo Morlino (Eds.) *Assesing the Quality of Democracy*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press and the National Endowment for Democracy

Diamond, Larry (2009). “Thinking about Hybrid Regimes”. En Diamond, Larry y Marc F. Plattner (Eds.) *Democracy: A Reader*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press and the National Endowment for Democracy

Ducatenzeiler, Graciela y Philip Oxhorn (1994) “Democracia, Autoritarismo y el Problema de la Gobernabilidad en América Latina”. En Instituto de Desarrollo Económico y Social. *Desarrollo Económico*. Vol. 34, No. 133 (Abril – Junio). pp. 31 – 52

Edwards, Sebastián (2009) *Populismo o mercados. El dilema de América Latina*. Bogotá: Grupo Editorial Norma

Fair, Hernán (2010). “La construcción y consolidación del discurso neodecisionista de Fujimori en Perú (1990 – 1995)”. En Leiras, Santiago César (Comp.). *Estado de Excepción y Democracia en América Latina. Argentina, Brasil, Perú y Venezuela en perspectiva comparada*. Rosario: Homo Sapiens Ediciones

Falconí, Fander y Julio Oleas (Comp.) (2004). *Economía Ecuatoriana*. Quito: FLACSO Sede Ecuador

Ferreira Rubio, Delia y Matteo Goretti (1998). “When the President Governs Alone. The Decretazo in Argentina, 1989-93”. En Carey, John M y Matthew Soberg Shugart (Eds.). *Executive Decree Authority*. New York: Cambridge University Press

Friedman, Milton (2002). *Capitalism and Freedom (Fortieth Anniversary Edition)*. Chicago: The University of Chicago Press

Foweraker, Joe, Todd Landman y Neil Harvey (2003). *Governing Latin America*. Cambridge: Polity Press

García Montero, Mercedes (2003). “Bolivia”. En Alcántara, Manuel y Flavia Freidenberg (Coords.). *Partidos políticos de América Latina, Países Andinos*. México D.F.: Instituto Federal Electoral - Fondo de Cultura Económica

García Montero, Mercedes y Flavia Freidenberg (2003). “Perú”. En Alcántara, Manuel y Flavia Freidenberg (Coord.). *Partidos políticos de América Latina. Países andinos*. México: Instituto Federal Electoral - Fondo de Cultura Económica

Hakim, Peter y Abraham F. Lowenthal (1996). “Las frágiles democracias de América Latina”. En Diamond, Larry y Marc. F. Plattner (Comps.) *El resurgimiento global de la democracia*. México D.F.: UNAM

Holfmeister, Wilhem (2004). “Bolivia: la construcción de la democracia y la evolución del proceso político” en Holfmeister, Wilhem (Org.). *Reformas Políticas en América Latina*. Río de Janeiro: Fundación Konrad Adenauer

Isbester, Katherine (2011). “Democracy in Latin America: A Political History”. En Isbester, Katherine (Ed.). *The Paradox of Democracy in Latin America. Ten country studies of division and resilience*. Toronto: University of Toronto Press

Isbester, Katherine (2011). “Democracy: A Complex Balance”. En Isbester, Katherine (Ed.). *The Paradox of Democracy in Latin America. Ten country studies of division and resilience*. Toronto: University of Toronto Press

Isbester, Katherine (2011). "What Works and Why". En Isbester, Katerine (Ed.). *The Paradox of Democracy in Latina America. Ten country studies of division and resilience*. Toronto: University of Toronto Press

Klein, Naomi (2007). *La doctrina del shock. El auge del capitalismo del desastre*. Buenos Aires: Paidós

Lanata, Jorge (2003). *Argentinos, Tomo 2*. Buenos Aires: Ediciones B

Lanzaro, Jorge (2001). "Tipos de Presidencialismo y Modos de Gobierno en América Latina". En Lanzaro Jorge (Comp.) *Tipos de Presidencialismo y Coaliciones Políticas en América Latina*. Buenos Aires: CLACSO

Lazarte R., Jorge (2008). "Reforma Electoral en Bolivia". En Zovatto, Daniel y J. Jesús Orozco Henríquez (Coords.). *Reforma Política y Electoral en América Latina 1978-2007*. México D.F.: IDEA Internacional, Universidad Autónoma de México

Levitsky, Steven (2005). "Argentina: de la crisis a la consolidación (y de regreso)". En Domínguez, Jorge I. y Michael Shifter (Eds.). *Construcción de Gobernabilidad Democrática en América Latina*, Bogotá: Fondo de Cultura Económica

Levitsky, Steven y Lucan Way (2009). "The Rise of Competitive Authoritarianism". En Diamond Larry y Marc F. Plattner *Democracy: A Reader*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press and the National Endowment for Democracy

Levitsky, Steven y Lucan Way (2010). *Competitive Authoritarianism. Hybrid Regimes After the Cold War*. Cambridge. Cambridge University Press

Linz, Juan J. (2000). *Totalitarian and Authoritarian Regimes*. Boulder: Lynne Rienner Publishers

Linz, Juan J. (2009). *Obras escogidas. Vol 3. Sistemas totalitarios y regímenes totalitarios*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales

Lora, Eduardo (2001). “Las reformas estructurales en América Latina: Qué se ha reformado y cómo medirlo”. *Documento de Trabajo # 462*. Banco Interamericano de Desarrollo, Departamento de Investigación

Lora, Eduardo y Mauricio Cárdenas (2006). “La reforma de las instituciones fiscales en América Latina”. *Papel de Trabajo # 559*. Banco Interamericano de Desarrollo, Departamento de Investigación

Lora, Eduardo y Ugo Panizza (2002). “Structural Reforms in Latin America under Scrutiny”, *Working Paper # 470*. Banco Interamericano de Desarrollo. Departamento de Investigación

Lora, Eduardo y Ugo Panizza (2003). “The Future of Structural Reform”. *Journal of Democracy*. Vol. 14, número 2 (51 -87)

Loewenstein, Karl (1982). *Teoría de la Constitución. Segunda Edición*. Barcelona: Ariel

Mainwaring, Scott (2002). “Pluripartidismo, federalismo fuerte y presidencialismo en Brasil.” En Mainwaring, Scott y Matthew Soberg Schugart *Presidencialismo y democracia en América Latina*. Buenos Aires: Paidós

Mainwaring, Scott y Matthew Soberg Shugart (2002). “Presidencialismo y sistema de partidos en América Latina.” En Mainwaring, Scott y Matthew Soberg Schugart *Presidencialismo y democracia en América Latina*. Buenos Aires: Paidós

Mainwaring, Scott, Daniel Brinks y Aníbal Pérez-Liñán (2007). “Classifying political regimes in Latin America, 1945-2004”. En Munck Gerardo L. (Ed.). *Regimes and democracy in Latin America: theories and methods*. Oxford: Oxford University Press

Mayorga, Fernando (2002). “Sistema de partidos y neopopulismo en Bolivia”. En Cavarozzi, Marcelo y Juan Manuel Abal Medina (Comps). *El Asedio a la Política. Los partidos latinoamericanos en la era neoliberal*. Rosario: Homo Sapiens Ediciones

Mayorga, René Antonio (1991a). *¿De la Anomia Política al Orden Democrático? Democracia, Estado y Movimiento Sindical en Bolivia*. La Paz: CEBEM

Mayorga, René Antonio (1991b). “Tendencias y problemas de la consolidación de la democracia en Bolivia”. *Síntesis*. p. 155-170. Madrid: AIETI

Mayorga, René Antonio (2005). “Bolivia: Sistema Electoral y Transformaciones Políticas”. En Vélez Núñez, Rubén (Ed.). *Sistemas electorales andinos*. Bogotá: Parlamento Andino

Mejía Acosta, Andrés, María Caridad Araujo, Aníbal Pérez-Liñán y Sebastián Saiegh (2006). “Veto Players, Fickle Institutions and Low-quality Policies: The Policymaking Process in Ecuador (1979-2005).” Research Network Working Paper #R-523. Banco Interamericano de Desarrollo

Mejía Acosta, Andrés (2009). *Informal Coalitions and Policymaking in Latin America. Ecuador in Comparative Perspective*. New York: Routledge

Munck, Gerardo L. y Jay Verkuilen (2009). “Conceptualizing and Measuring Democracy”. En Munck, Gerardo L. *Measuring Democracy. A bridge between scholarship & politics*. Baltimore: The John Hopkins University Press

O'Donnell, Guillermo (1997). *Contrapuntos: ensayos escogidos sobre autoritarismo y democratización*. Buenos Aires: Paidós

O'Donnell, Guillermo (2011). “Nuevas reflexiones acerca de la democracia delegativa (DD)”. En O'Donnell, Guillermo, Osvaldo Iazzeta y Hugo Quiroga (Coords.) *Democracia Delegativa*. Buenos Aires: Prometeo Libros

Ottaway, Marina (2003). *Democracy Challenged, The Rise of Semi-Authoritarianism*. Washington D.C.: Carnegie Endowment for International Peace

Oxhorn, Philip D. y Graciela Ducatzenzeiler (1998). “Conclusions. What Kind of Democracy? What Kind of Market?.” En Oxhorn, Philip D. y Graciela Ducatzenzeiler (Eds.). *What Kind of Democracy? What Kind of Market? Latin America in the Age of Neoliberalism*. Pennsylvania: The Pennsylvania University Press

Pachano, Simón (2007). *La trama de Penélope*. Quito: FLACSO Sede Ecuador, International IDEA y Ágora Democrática

Pachano, Simón (2008). “Calidad de la democracia y colapso del sistema de partidos en Ecuador”. Ponencia presentada al seminario *Partidos políticos y calidad de la democracia*. México

Pachano, Simón (2011). *Calidad de la democracia e instituciones políticas en Bolivia, Ecuador y Perú*. Quito: FLACSO Sede Ecuador

Panizza, Francisco (2008). “La marea rosa”. En Alcántara Sáez, Manuel y Fátima García Díez (Coords.). *Elecciones y política en América Latina*. México D.F.: Porrúa.

Patroni, Viviana (2011). “Argentina: Clientelism, Corporatism, and Democracy”. En Isbester, Katerine (Ed.). *The Paradox of Democracy in Latin America. Ten country studies of division and resilience*. Toronto: University of Toronto Press

Payne, J. Mark y Juan Cruz Perusia (2007). “*Reforming the Rules of the Game: Political Reform*”. En Lora, Eduardo (Ed.). *The State of State Reform in Latin America*. Nueva York: Inter-American Development Bank

Pemstein, Daniel, Stephen Meserve y James Melton (2010). “Democratic Compromise: A Latent Variable Analysis of Ten Measures o Regime Type. En *Political Analysis Advance Access*. Oxford: Oxford University Press, Society for Political Methodology

PNUD (2006) *La política de las políticas públicas. Progreso económico y social en América Latina. Informe 2006*. Washington: David Rockefeller Center for Latin American Studies, Planeta

Przeworski, Adam (1995). *Democracia y Mercado. Reformas políticas y económicas en la Europa del Este y América Latina*. Nueva York: Cambridge University Press

Ramos Jiménez, Alfredo (2002). “Partidos y Sistemas de Partidos en Venezuela”. En Cavarozzi, Marcelo y Juan Manuel Abal Medina (Comps). *El Asedio a la Política. Los partidos latinoamericanos en la era neoliberal*. Rosario: Homo Sapiens Ediciones

Rice, Roberta (2011 a). “Venezuela: Pacts, Populism, and Poverty”. En Isbester, Katerine (Ed.) *The Paradox of Democracy in Latina America. Ten country studies of division and resilience*. Toronto: University of Toronto Press

Rice, Roberta (2011 b). “Bolivia: Ethnicity and Power””. En Isbester, Katerine (Ed.) *The Paradox of Democracy in Latina America. Ten country studies of division and resilience*. Toronto: University of Toronto Press

Sachs, Jeffrey (2007). *El Fin de la Pobreza. Como conseguirlo en nuestro tiempo*. Buenos Aires: Debate

Sartori, Giovanni (2007). *¿Qué es la democracia?*. México D.F.: Taurus

- Sartori, Giovanni (2009). *La democracia en treinta lecciones*. México D.F.: Taurus
- Schedler, Andreas (2006). "The Logic of Electoral Authoritarianism". En Schedler, Andreas (Ed.), *Electoral Authoritarianism. The Dynamics of Unfree Competition*. Boulder: Lynne Rienner Publishers
- Schmidt, Gregory (1998). "Presidential Usurpation or Congressional Preference? The Evolution of Executive Decree Authority in Peru". En Carey, John M. y Matthew Soberg Shugart (Eds.). *Executive Decree Authority*. New York: Cambridge University Press
- Schmitter, Philippe C. y Terry Lynn Karl (1993). "Qué es... y qué no es la democracia". En Diamond, Larry y Marc. F. Plattner (Comps.) *El resurgimiento global de la democracia*. México D.F.: UNAM
- Schugart, Matthew Soberg y Scott Mainwaring (2002). "Presidencialismo y democracia en América Latina: Revisión de los términos del debate." En Mainwaring, Scott y Matthew Soberg Schugart *Presidencialismo y democracia en América Latina*. Buenos Aires: Paidós
- Schuldt, Jürgen y Luis Abugattás (1987) "Neoliberalismo y democracia en el Perú en CORDES (Ed.): *Neoliberalismo y políticas económicas alternativas*, Quito, CORDES
- Stokes, Susan C. (2001). *Mandates and Democracy. Neoliberalism by surprise in Latina America*. Cambridge: Cambridge University Press
- Stoppino, Mario (2008). "Autoritarismo". En Bobbio, Norberto, Nicola Matteucci y Gianfranco Pasquino (Dirs.) *Diccionario de Política*. México D.F.: Siglo XXI Editores
- Tanaka, Martín (2008). "De la crisis al derrumbe de los sistemas de partidos, y de los dilemas de la representación democrática: Perú y Venezuela". En Mainwaring, Scott, Ana

María Bejarano y Eduardo Pizarro (Eds.). *La crisis de representación democrática en los países andinos*. Bogotá: Norma

Thoumi, Francisco y Merilee Grindle (1992). *La Política de la Economía del Ajuste: La Actual Experiencia Ecuatoriana*. Quito: FLACSO

Valenzuela, Arturo (2008). "Latin America Presidencies Interrupted". En Diamond, Larry, Marc F. Plattner y Diego Abente Brun *Latin America's Struggle for Democracy*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press y National Endowment for Democracy

Vallés, Josep M. (2007). *Ciencia Política. Una Introducción* (6ta Imp.). Barcelona: Ariel

Van Cott, Donna Lee (2003). "From Exclusion to Inclusion: Bolivia's 2002 Elections" en *Journal of Latin American Studies*, Vol. 35, No. 4 (Nov. 2003). Cambridge: Cambridge University Press

Velasco Portillo, Susan (2005). "Víctor Paz: Decreto es coyuntural pero puede durar 10 o 20 años". *La Prensa*, La Paz, 28 de agosto de 2005

Weffort, Francisco C. (1998). "New Democracies and Economic Crisis in Latin America". En Oxhorn, Philip D. y Graciela Ducatzenzeiler (Eds.). *What Kind of Democracy? What Kind of Market? Latin America in the Age of Neoliberalism*. Pennsylvania: The Pennsylvania University Press

Weyland, Kurt (2002). *The Politics of Market Reform in Fragile Democracies*. Princeton: Princeton University Press

Weyland, Kurt (2004). "Neoliberalism and Democracy in Latin America: A Mixed Record". En *Latin American Politics and Society*, Vol. 46, No.1. (Spring 2004). Miami: Wiley- Blackwell, Center for Latin American Studies at the University of Miami

Williamson, John (1990). *El cambio en las políticas económicas de América Latina*. México: Gernika

Williamson, John (1997). "The Washington Consensus Revisited". En *Economic and Social Development into the XXI Century*". New York: Inter-American Development Bank

Zakaria, Fareed, (1998). *El surgimiento de la democracia iliberal*. Quito: Programa de Apoyo al Sistema de Gobernabilidad Democrática.