

## **Del momento populista al autoritarismo plebiscitario. Estado y democracia en Bolivia y Ecuador**

From the populist moment to the plebiscitarian authoritarianism. State and democracy in Bolivia and Ecuador

Fecha de recepción: 16 de agosto de 2018

Fecha de aceptación: 30 de abril de 2019

*Rafael Gustavo Miranda Delgado\**

### **RESUMEN**

El estudio de las administraciones de Evo Morales y Rafael Correa, en un primer momento populistas, luego autoritarios plebiscitarios; representan puntos de quiebre fundamentales en la historia republicana de sus países. Por ello, nos planteamos como objetivo comparar los momentos populistas y autoritarios plebiscitarios de Bolivia y Ecuador. La metodología utilizada es el Análisis Histórico Comparado (AHC). En el artículo se afirma que el momento populista en ambos casos fue consecuencia de la debilidad del sistema de partidos políticos con profundas desigualdades económicas, sociales y culturales. Y que el autoritarismo plebiscitario es consecuencia de la emergencia de gobiernos populistas con instituciones liberales débiles.

**PALABRAS CLAVE:** Autoritarismo plebiscitario, Populismo, Democracia, Bolivia, Ecuador.

### **ABSTRACT**

The study of the administrations of Evo Morales and Rafael Correa at first populist and then authoritarian plebiscites represent points of fundamental breaks in the Republican history of their countries. For this reason, we aim to compare the populist and authoritarian plebiscite moments of Bolivia and Ecuador. The methodology used is the Comparative Historical Analysis (CHA). The article states that the populist moment in Bolivia and Ecuador was a consequence of the weakness of the political party system with deep economic, social and cultural inequalities. And that plebiscite authoritarianism is the consequence of the emergence of populist governments with weak liberal institutions.

**KEY WORDS:** Plebiscite authoritarianism, Populism, Democracy, Bolivia, Ecuador.

\* Universidad de Los Andes, Venezuela. Correo-e de contacto: rafaelgustavomd@hotmail.com

## INTRODUCCIÓN

Los fenómenos contemporáneos que caracterizan a los regímenes políticos de Bolivia y Ecuador son: el populismo y el autoritarismo plebiscitario. Desde una perspectiva histórica, se pueden entender tales fenómenos como el resultado de Estados frágiles y democracias débiles que no lograron hacer efectivas sus instituciones, donde los periodos previos de mayor estabilidad fueron las dictaduras y que el arribo de la democracia causó aumento de pobreza y desigualdad económica.

El estudio de las administraciones de Evo Morales y Rafael Correa, en un primer momento populistas, luego autoritarios plebiscitarios; tienen una alta importancia no solo por su actualidad, sino porque representan puntos de quiebre fundamentales en la historia republicana de sus países. Ambos casos representan los periodos de mayor estabilidad en la historia de sus países; son los presidentes electos con mayor popularidad, su gobierno representa el periodo de mayor fortalecimiento del Estado burocrático, de expansión de un proyecto político que alcanza nivel nacional, de cambios constitucionales y de erosión o desaparición de los partidos políticos tradicionales.

Por ello, nos plantemos como objetivo comparar los momentos populistas y autoritarios plebiscitarios de Bolivia y Ecuador. La metodología utilizada es el Análisis Histórico Comparado (AHC) ya que el rastreo inductivo de contextos amplios y la descomposición secuencial de la narrativa histórica densa, permite inferir los eventos claves y sus configuraciones causales con un peso explicativo mayor.

Para cumplir con el objetivo, el artículo se organiza en tres partes: en la primera se caracteriza históricamente la imposibilidad de construir

Estados y democracias robustas en Bolivia y Ecuador. En la segunda parte, se analiza la transición hacia y desde el populismo, además de caracterizarlo. Finalmente, se estudia el estado actual de los regímenes políticos y se argumenta la categoría propuesta: autoritarismo plebiscitario.

## ESTADOS FRÁGILES Y DEMOCRACIAS DÉBILES

Bolivia y Ecuador son países con una amplia diversidad cultural y geográfica, son Estados frágiles, con democracias débiles y relativamente tardías. En ellos, se han visto acentuados rasgos comunes a la mayoría de los países de América Latina, tales como la falta de unidad interna, el desorden social y los tempranos conflictos entre Liberales y Conservadores, que en estos dos países construyeron un significativo clivaje geográfico debido a la yuxtaposición de diferencias políticas con diferencias territoriales muy marcadas.

A comienzos del siglo XX emergieron en Bolivia y Ecuador nuevos actores políticos que hicieron declinar el poder de la élite tradicional boliviana y poner fin en Ecuador al periodo de treinta años conocido como “liberalismo radical” dirigido por el general Eloy Alfaro y Leónidas Plaza. Los partidos políticos, especialmente en Ecuador luego de la “Revolución Juliana” de 1925, con la fundación del Partido Socialista en 1926 y del Partido Comunista en 1931, y con la reestructuración de los antiguos partidos, sumados a los nuevos sindicatos y a las movilizaciones colectivas espontáneas, especialmente las indígenas con sus escuelas autogestionadas por las comunidades y con la revitalización de autoridades tradicionales que, aunados a la derrota boliviana en la “Guerra del chaco” (1932–1935), hicieron de estos actores los protagonistas de la política boliviana

y ecuatoriana, respectivamente (Lazarte, 2005; Nohlen y Pachano, 2005; Zalles, 2002).

En Bolivia este periodo tuvo como colofón la “Revolución nacional boliviana” de 1952, que tuvo su explosión cuando los militares no reconocieron la victoria de Paz Estenssoro, quien obtuvo la victoria con un discurso populista nacionalista. La revolución estuvo integrada por una alianza entre sectores medios y populares, fue un proyecto para modernizar e integrar territorialmente a las autonomías regionales y construir un imaginario indo-mestizo como crisol de la nacionalidad para integrar a la sociedad en el Estado. Se instauró la votación universal, pero el fraude electoral y la violencia política continuaron siendo recurrentes. La revolución llevó a cabo ese mismo año la reforma agraria que puso fin al explotador latifundismo, distribuyendo la tierra de las haciendas a propietarios individuales. No obstante, se trataba de una propiedad a medias, ya que se reconoció el usufructo pero no la propiedad como tal. La revolución fue rápidamente coapta por el Movimiento Nacional Revolucionario (MNR), que transformó al Estado en uno patrimonial corporativo y replicó muchas de las prácticas políticas de los periodos anteriores, como la corrupción y el clientelismo. Así pues, los nuevos propietarios de la tierra no lograron mayores beneficios materiales ni construir su ciudadanía. Por su parte, las explotaciones de recursos minerales, que para la época ya eran el motor de la economía, fueron nacionalizados. Convirtiendo así al Estado en el actor central de la economía, pero su mala administración y corrupción hicieron que este sector sufriera una significativa debacle, profundizando así la pobreza del país. También se fundó la Central Obrera Boliviana (COB) con la intención de coaptarla pero mantuvo su independencia

(Laserna, 2003; Zalles, 2002; Zalles, 2001; Calderón, 2007; Lazarte, 2005; Alcantara, 1989).

Este periodo culmina cuando el líder del MNR y presidente Víctor Paz Estenssoro busca la reelección presidencial, pero le dan un golpe de Estado, en 1964, lo que generó una profunda inestabilidad y enfrentamientos de las fuerzas armadas contra la Central Obrera Boliviana, las guerrillas lideradas por “El Che” Guevara, el MNR y otros partidos menores, provocando otro golpe de Estado en 1971 que llevó al poder a Hugo Banzer (1971–1977), instaurando así un régimen burocrático autoritario.

En Ecuador, la Revolución Juliana marcó el inicio de un largo periodo caracterizado por el personalismo de José María Velasco Ibarra, quien fue la figura principal de la política del país durante cuarenta años y gobernó durante trece años no consecutivos. El periodo se caracterizó por la lucha entre el populismo del velazquismo contra las fuerzas militares conservadoras y la inestabilidad extrema, que llevó durante el periodo 1925–1948 a la concurrencia de veintitrés presidentes. Este periodo culmina con el comienzo de la dictadura y el “boom petrolero” de 1972.

Hasta este punto se encuentran en común significativas diferencias funcionales dentro de los Estados de Bolivia y de Ecuador: por un lado encontramos Estados débiles, sin capacidad para centralizar el poder o tener presencia a lo largo de su territorio; y por el otro, Estados que le sumaron al monopolio de la coerción el monopolio de las sanciones económicas con las estatizaciones de los recursos naturales.

La democracia es un sistema político del Estado, es decir, este se plantea como un prerrequisito de la democracia, y ni en Bolivia ni en Ecuador se puede hablar hasta el momento de la consolidación del Estado, pues este y su sistema

legal deben dar orden a las relaciones sociales para que los conflictos de interés se resuelvan dentro del marco político, pero en ningún caso los conflictos se resolvieron dentro de lo político sino con golpes de Estado y violencia generalizada. Las normas en un Estado de derecho democrático deben contar con mecanismos de rendición de cuentas por parte de la ciudadanía, ni en Bolivia ni en Ecuador existieron durante el periodo, por lo que las normas son expresiones del autoritarismo, no de la democracia. La baja intensidad de la ciudadanía expresada en la pobreza y en las desigualdades materiales, geográficas y étnicas, que se reforzaron, muestran la incapacidad de ambos Estados para cumplir su función burocrática organizacional. Si bien, la democracia es propiamente un fenómeno político, no puede ignorar los derechos civiles, ni los económicos y culturales. En estos países, si bien hubo algunas elecciones durante este periodo, no fueron ni justas ni competitivas, mucho menos sirvieron como expresión de interés ciudadano. Así pues, los Estados de Bolivia y de Ecuador no fueron eficaces en lo burocrático ni efectivos en su legalidad, tampoco iban a funcionar como sustento concreto de identidad nacional.

La dimensión ideológica del *Estado para la nación* y la garantía universalista de igual ciudadanía para todos los miembros de la comunidad es fundamental para la legitimidad del Estado como emisor de reglas vinculantes. Sin embargo, en Bolivia y Ecuador se ha reproducido una división identitaria racializada donde sus instituciones no han llegado con la misma fuerza o están completamente ausentes en las comunidades indígenas y afrodescendientes, haciendo que lo nacional se vacíe de concepto y la identidad se reafirme en lo inmediato y de forma conflictiva; las formas comunales prevalecen sobre las estatales. Así pues, la arqueología del

Estado en ambos países muestra que el consenso social, el “nosotros”, aun no se ha construido, las fracturas étnicas con coincidencias geográficas siguen estando por encima de estas categorías (O’Donnell, 2008; O’Donnell, 1993; Miranda, 2015).

La expansión del Estado no se dio de una forma democrática y, especialmente en Ecuador, estuvo guiada por los recursos naturales. En los países en los que su desempeño económico sigue el boom de los hidrocarburos son considerablemente dependientes de las políticas seguidas por sus gobernantes, lo que da paso al deterioro institucional y a una alta concentración del poder. Estas dinámicas políticas y económicas se refuerzan mutuamente con la creación de fenómenos específicos de economía política en los que, gradualmente, se transforman las instituciones sociales y políticas de una forma que progresivamente desalienta las libertades políticas. Aquí el gobierno es más que un recaudador de impuestos y redistribuidor de ingresos, como en la mayoría de los países, también es un repartidor de renta económica y, por consiguiente, de favores y transferencias. Esto plantea lógicas radicalmente distintas; las de un Estado rentista en el que la ausencia de gravámenes directos reduce la necesidad de legitimación del gobierno ya que esta legitimidad puede ser comprada con apoyos económicos selectivos. En los países con alta dependencia de los hidrocarburos existe una tendencia a la sincronización de los ciclos económicos y los ciclos políticos, y las políticas públicas se ejecutan con una visión cortoplacista que fomentan la consolidación de una élite económica y política que construye una estructura en favor de sus intereses (Karl, 2004; Karl, 1997; Noreng, 2003; Ross, 2001).

Las dictaduras militares de Bolivia y Ecuador que comenzaron en los 70 fueron desarrollistas y

represivas, constituyeron relativos largos periodos de gobierno y centralizaron el poder, además de que finalizaron con el agotamiento del auge económico de sus respectivos recursos naturales. Las democracias comienzan en la denominada década perdida de los 80 y se constituyeron como el periodo de mayores libertades políticas en la historia de ambos países; sin embargo, comenzaron con una crisis económica, con el aumento de la pobreza y la desigualdad, y con la debilidad del Estado derivada de las políticas neoliberales que redujeron sus competencias y monopolizaron la agenda de políticas públicas con estrechos objetivos económicos.

Durante el proceso de democratización en Bolivia, desde 1978 hasta 1982, se sucedieron nueve presidentes y varios golpes de Estado, hasta la presidencia de Hernán Siles Suazo (1982–1985) quien tuvo que renunciar por el malestar económico y social pero que pudo mantener la democracia convocando a nuevas elecciones. Otros presidentes electos como Sánchez de Lozada tampoco lograron terminar su mandato.

A comienzos del siglo XXI, debido a las permanentes insurrecciones campesinas, que tuvieron como momentos más álgidos las denominadas “guerra del agua” y la “guerra del gas”, y finalmente Carlos Mesa (2003–2006), quien tampoco logró terminar su mandato constitucional debido a las movilizaciones y los bloqueos.

En Ecuador, por su parte, se dieron dos golpes de Estado (en 1997 y 2000); el presidente electo Abdalá Bucaram no logró terminar su mandato a finales de los 90 al ser declarado incapacitado mentalmente para gobernar por el *impeachment* en su contra. Esto dio paso a que se sucedieran cuatro presidentes en menos de dos años, hasta la presidencia de Jamil Mahuad (1998–2000), quien tampoco pudo terminar su mandato por

la movilizaciones indígenas aglutinadas en la Confederación de Nacionalidades Indígenas de Ecuador (CONAIDE) y por la revuelta militar liderada por el coronel Lucio Gutiérrez, quien en el 2003 fue electo presidente, pero corrió con la misma suerte de no poder terminar su mandato presidencial debido a las movilizaciones populares y las acciones del congreso.

Todo esto evidencia la falta de mecanismos de dialogo institucionalizados y del reconocimiento de los mecanismos mínimos de la democracia; además de la incapacidad de construir alternativas positivas dentro de la misma, lo que no se construyó, especialmente, por la debilidad de los partidos políticos.

Los partidos políticos fueron incapaces de articular las demandas de los principales actores sociales, como los movimientos indígenas, tampoco de mantener estructuras nacionales, por lo que las fracturas étnicas y geográficas se mantuvieron; al tiempo que la fragmentación social aumentó. Los partidos no correspondieron el proceso social complejo que se derivó de la modernización socioeconómica del periodo autoritario, ni democratizaron su estructura interna, y especialmente en Ecuador, mostraron un alto nivel de personalismo. Los partidos políticos no lograron desarrollar una identidad duradera con sus electores basada en la diferenciación ideológica ni de agendas programáticas, por lo que la relación de los partidos con la sociedad civil fue a través del clientelismo y del patrimonialismo de intercambio de favores políticos. Los sistemas políticos se mantuvieron con una alta volatilidad y desalineados, la brecha entre gobierno y sociedad civil se fue haciendo cada vez más honda (Mayorga, 2005; Basabe, Pachano y Mejía, 2010; Basabe, 2009; Echeverría, 1994).

## EL MOMENTO POPULISTA

Como se señaló, la ausencia de un sistema de partidos con competencia basada en la diferenciación programática dejó los espacios políticos a los militares y catalizó la aparición del populismo que, a la postre, será el principal actor de la vida política de Bolivia y Ecuador.

De acuerdo con Weyland (2001), el populismo es una estrategia política que se distingue por dos elementos: el primero es la relación directa entre el líder y la sociedad, es decir, es anti institucional; y segundo, es cortoplacista, ya sea por sus ofertas electorales o sus políticas, el horizonte de acción es el corto plazo.

El populismo re-politiza a la sociedad civil, pero lo hace de una forma no democrática. La legitimidad no pasa por la democracia y por el liberalismo, sino por una concepción no liberal y deformada de la democracia, donde los acuerdos y el dialogo no son los rasgos distintivos sino las movilizaciones y los plebiscitos. La política no se ve más como la construcción del bien público sino como la lucha entre amigo/enemigo.

El populismo emerge cuando coinciden la incapacidad de articulación de demandas de los partidos políticos con la insatisfacción y la percepción de incapacidad de afectar la agenda pública por parte de la sociedad civil. El populismo de izquierda se ha asociado generalmente a las grandes desigualdades consideradas injustas. La estrategia populista politiza las desigualdades y moviliza a las personas, pero al no haber una mediación entre el líder y las personas, estas últimas pierden su autonomía por el desbalance de poder. Las relaciones se construyen de forma clientelar y no con un enfoque de derecho, lesionando el Estado de derecho. Igualmente, se busca acumular el poder en el ejecutivo en detrimento de los contra

pesos y la rendición de cuentas; de este modo, la pluralidad social y de demandas quedan reducidas a un discurso homogeneizador vertical, y en contextos de instituciones débiles tiende a derivar en autoritarismo plebiscitario.

En los casos de Bolivia y Ecuador, los populistas han sido los protagonistas de la vida política contemporánea por la yuxtaposición de profundas desigualdades económicas, étnicas y geográficas; y por tener un sistema de partidos muy débil, especialmente en su función de armonizar y traducir las demandas sociales en agenda programática y políticas públicas concretas.

En Bolivia se configuró un sistema de partidos políticos moderado, de carácter centrípeto convergiendo hacia la centro-derecha, donde incluso el MNR convergió hacia el centro sin mantener ninguno de sus elementos originarios revolucionarios. No obstante, a finales de la década de 1980, luego de más de diez años de políticas de consensos en el sistema político y económico, emergen dos figuras populistas en el sistema político: Carlos Palenque, dueño de la emisora radial y estación televisiva de mayor audiencia, con su plataforma política Conciencia de Patria (CONDEPA), y Max Fernández, dueño de la cervecera más grande del país con su respectiva plataforma Unidad Cívica Solidaridad (UCS).

Ambos utilizaron sus empresas para entrar al debate público, construir nuevas identidades sociales y tener actos asistencialistas en las comunidades más pobres. Si bien, ninguno logró alcanzar la presidencia y sus plataformas electorales perdieron fuerza luego del fallecimiento de ambos fundadores, sí lograron alcanzar puestos de importancia a nivel regional. Tales son la gobernación municipal de La Paz, Bolivia, gracias al apoyo de sectores marginados, además, obligaron a incorporar

temas sociales en el debate público y hacer reformas al Estado, como el reconocimiento del carácter pluriétnico y multicultural de la sociedad en la reforma constitucional, aunque sin mayor cuestionamiento del consenso previo de las políticas neoliberales (Mayorga, 2005; Mayorga, 2003).

A pesar de la emergencia de estas expresiones populistas, los principales partidos políticos (MNR, MIR y ADN) siguieron teniendo las principales posiciones electorales. Sin embargo, en un nuevo escenario donde las bases electorales fueron ampliadas en lo sociocultural y en lo geográfico, se construyó una verdadera oposición fuera de la democracia pactada, con una posición crítica en el legislativo y en los medios de comunicación. Así, ayudaron a profundizar la democracia, aunque el malestar social continuó.

No obstante lo anterior, los acuerdos gubernamentales que redujeron lo político, en un contexto de altas desigualdades, se mantuvieron en los siguientes años con el pacto por la democracia de Paz Estenssoro (1985–1989), el acuerdo patriótico de Paz Zamora (1989–1993), el pacto de gobernabilidad de Sánchez de Lozada (1993–1997) y el compromiso por la democracia de Hugo Banzer (1997–2001).

En Ecuador el populismo sí llegó a la presidencia con el carismático Abdalá Bucaram. A fines de 1990, luego de reformas de ajuste económico, Bucaram funda el Partido Roldosista Ecuatoriano (PRE) y llega a la presidencia en 1996, teniendo como principal fuerza de apoyo a la clase popular y las nuevas clases medias de Guayaquil, tradicionalmente excluidas por la oligarquía de la costa. Ya en el gobierno, Bucaram llevó a cabo un programa de fuertes ajustes económicos que encontraron oposición en el legislativo y en la sociedad civil, que sumado a los evidenciados actos de corrupción, provocaron su destitución.

Así comenzó la denominada implosión del sistema de partidos políticos, con el aumento de la inestabilidad política y la presencia de los militares en la política, el desprestigio de las instituciones democráticas y liberales; así como la profunda crisis económica (Mejía, 2006; Nohlen y Pachano, 2005; Basabe, 2009).

Luego de estas experiencias populistas, se sucedieron numerosas protestas ciudadanas, especialmente encabezadas por movimientos indígenas, que obligaron a la reconfiguración y ampliación de lo político. Los movimientos sociales que tuvieron lugar a fines del siglo xx y a principios del XXI se convirtieron en los principales actores políticos de Bolivia y Ecuador. Luego de este momento “destituyente” de lo político, se configuró un momento “constituyente” de articulación de demandas, que es el antecedente inmediato del Movimiento al Socialismo (MAS) en Bolivia y de Alianza País en Ecuador.

El llamado primer Bloqueo Nacional de Caminos en Bolivia que ocurrió 1990 y el levantamiento Indígena Nacional en Ecuador, marcaron la emergencia del movimiento indígena como protagonista político y reconfiguraron las fuerzas sociales y políticas de sus respectivos países. En Bolivia, los cocaleros de los Yungas y el Chapare; los aimaras del Altiplano; los ayllus de Potosí y Sucre; y los pueblos indios del Este, con sus protestas y bloqueos de carreteras, consiguieron anular o modificar medidas como la pretensión de redefinir la propiedad del agua y decretos presidenciales que imponían el cierre del mercado de coca.

Así pues, se construyeron movimientos sociales que, si bien fueron de carácter regional o local, compartieron el núcleo identitario indígena. Así quedó en evidencia que grandes franjas de territorio y sectores de la población mantienen valores colectivos distintos al del Estado boliviano,

que convive con dos sistemas institucionales paralelos. Las formas comunales prevalecen sobre las estatales en el Chapare, los Yungas, el Altiplano septentrional y el norte de Potosí, donde las subprefecturas y puestos de policía fueron desapareciendo y las lealtades se desplazaron hacia reivindicaciones antinacionales de las masas indígenas. El Estado perdió su monopolio sobre el capital de reconocimiento.

Así pues, el MAS nace de los movimientos campesinos y luego se transforma en el segundo *partido* de masas de la historia de Bolivia. En Ecuador, la Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador (CONAIE) y la Coordinadora de Movimientos Sociales (CMS) contribuyeron a la destitución presidencial de Jamil Mahuad y gracias al apoyo a su candidatura llegó a la presidencia Lucio Gutiérrez (García, 2006; Ortiz y Mayorga, 2012; Laserna, 2003; Nohlen y Pachano, 2005).

Morales en Bolivia y Correa en Ecuador llegaron al poder en 2006 y 2007 respectivamente, con altos niveles de popularidad y han logrado mantenerse por un lapso prolongado gracias a las victorias en sucesivas elecciones, consolidando así el populismo. Morales tuvo como plataforma electoral al MAS y Correa a Alianza País, pero ninguna de estas dos organizaciones pueden definirse como partido político y dependen del carisma de Morales y Correa; así como de las redes clientelares que han desarrollado sus administraciones.

El populismo de Morales y Correa logró incorporar a gran parte de la población hasta ese momento excluida de la esfera pública nacional, politizó las desigualdades de las que eran víctimas y fueron llevadas a la esfera pública en forma discursiva con los binomios imperialismo–

nacionalismo y oligarquía–excluidos, en un momento de profundo malestar y debilidad del Estado, acentuado por las reformas neoliberales. Morales y Correa, más que debilitar las ya frágiles instituciones, las moldearon a su conveniencia. De hecho, se limitó la influencia de actores privados como las elites económicas y se expandieron las acciones del Estado, tanto geográfica como en variedad de funciones, basado en una figura personal y no institucional.

## EL AUTORITARISMO PLEBISCITARIO

Los populismos en contextos institucionales débiles, como en Bolivia y Ecuador, generalmente derivan en autoritarismos plebiscitarios. Los gobiernos populistas son resultado de deficientes sistemas de partidos políticos y procuran debilitar las instituciones liberales. Cuando lo logran, como en Bolivia y Ecuador, se le suma a la precariedad de la dimensión liberal de la democracia, la debilidad de la horizontalidad de la democracia, configurando así lo que denominamos autoritarismo plebiscitario.

Levitsky y Way (2005) han desarrollado el concepto de autoritarismo competitivo, para distinguir a un tipo de régimen híbrido, no democrático, que se distingue por ser un régimen civil donde las instituciones democráticas formales son los mecanismos para alcanzar el poder pero los titulares del poder del Estado abusan de su posición para tener ventajas significativas en la competencia por el poder.

Los autores afirman que el autoritarismo competitivo se diferencia del autoritarismo porque en este último no existen canales institucionales para que la oposición pueda llegar al poder. Pero si bien en el autoritarismo



competitivo sí existen estos canales, al menos uno de los siguientes elementos es distorsionado: las elecciones libres, las libertades civiles y la igualdad de condiciones. Si bien, en estos regímenes las elecciones no presentan fraudes masivos, tampoco son del todo libres ni justas: técnicamente, no hay fraudes pero el desequilibrio en el acceso a los recursos y a los medios de comunicación hace injustas las elecciones. Los autores definen como línea de demarcación entre un régimen autoritario y un autoritarismo competitivo, cuando los partidos de oposición pueden usar las instituciones democráticas para competir seriamente por el poder. Además señalan que un régimen no es competitivo cuando los candidatos principales son formalmente prohibidos o efectivamente excluidos de manera regular, cuando la represión o los controles legales impiden efectivamente a los partidos de la oposición realizar campañas públicas, o cuando el fraude es tan masivo que prácticamente no hay correspondencia entre las preferencias de los votantes y los resultados electorales oficiales. A su vez, advierten que las instituciones informales son las más significativas en estos regímenes ya que son las que verdaderamente dictan la dinámica política en estos casos, por ejemplo, los medios de comunicación son libres pero reciben recurrentemente amenazas (Levitsky y Way, 2005, 2010).

Si bien Levitsky y Way (2005, 2010) advierten en su caracterización que los regímenes que describen no son realmente competitivos, mantienen el adjetivo. Considero que ir a elecciones constantemente no hace a un régimen competitivo, ni que un régimen autoritario puede ser competitivo. Que las elecciones puedan, en efecto, conseguir cambios en el régimen o incluso de régimen, no es condición suficiente para calificarlas como competitivas. Se reconoce

que se pueden configurar tensiones entre un gobernante autoritario con instituciones liberales, pero ningún régimen resultado de la pugna entre estas dos fuerzas puede resultar en una antinomia. Por lo anterior, se prefiere el término autoritarismo plebiscitario para caracterizar los regímenes actuales de Bolivia y Ecuador.

Los regímenes de Morales y Correa pueden ser calificados como autoritarios porque han concentrado el poder político debilitando los mecanismos que garantizan la independencia entre los diferentes poderes del Estado. La participación de la sociedad civil se ha estatizado y desde el ejecutivo se han creado organizaciones sociales afines a su proceder, mientras se debilitan o coaptan a las organizaciones autónomas, socavando la autonomía de la sociedad civil. Para mantenerse en el poder han usado a su favor y de forma discrecional a las leyes, incluyendo cambios constitucionales, destitución de miembros del Tribunal Constitucional y de diputados. De forma discrecional también se han manejado a las autoridades legales formales y a los fondos públicos, igualmente a su favor se han manipulado los medios de comunicación estatales mientras que cierran o amenazan a los medios de comunicación críticos. Usan la intimidación a la oposición y las presiones a los organismos electorales, al Poder Judicial y a las instituciones de control social y rendición de cuentas (De la Torre, 2017; De la Torre, 2010; Freidenberg, 2012; Munck, 2010; Levitsky y Way, 2010).

Adicionalmente, en estas administraciones, a pesar de lo prometido, continúa la corrupción y el aumento del extractivismo. Los derechos indígenas han sido garantizados siempre y cuando no se planteen como contrarios a los intereses de los presidentes y sus agendas. En este punto se encuentra una diferencia de intensidad entre Ecuador y Bolivia, ya que en la administración

de Correa se dio en un contexto de poca fortaleza de los movimientos sociales, mientras que la llegada a la presidencia de Morales estuvo acompañada de una importante fortaleza de los movimientos sociales, especialmente de los movimientos indígenas, lo que ha hecho que la deriva autoritaria en Ecuador sea más acentuada. También contrasta cómo la retórica y en algunos espacios institucionales los pueblos indígenas de Bolivia han mejorado sus condiciones, mientras que en Ecuador el movimiento indígena se convirtió en el principal opositor y blanco de ataques.

Así las cosas, lo económico se ha convertido en la principal fuente de legitimidad de estas administraciones, se ha reducido la pobreza y la desigualdad. Aunque aumentaron la inversión social, no son los países que más hacen inversión de este tipo en la región y estas no han tenido un enfoque de derechos, y si bien se ha reducido la desigualdad, sus niveles siguen siendo altos, incluso para los niveles regionales siendo esta región la más desigual del mundo, y su crecimiento económico es más consecuencia del aumento de los precios internacionales de hidrocarburos que de un cambio estructural en la economía. Sin embargo, cabe destacar que la reducción de la pobreza es un objetivo de alta estima para cualquier sociedad.

En lo político, la fuente de legitimidad han sido los plebiscitos. La comunicación plebiscitaria entre el líder y su pueblo se da de forma directa y desinstitucionalizada, se mantiene una permanente campaña electoral donde la gobernanza se traduce en la aceptación o rechazo del carisma del líder, y cada elección se plantea como un momento fundador crítico para la historia de la patria, viéndose a Morales y Correa como los refundadores del proyecto patrio

y no meros presidentes con una temporalidad administrativa definida.

Morales y Correa han logrado mantener altos niveles de popularidad evidenciado en las encuestas y en las victorias electorales logradas con amplias mayorías absueltas y calificadas a nivel nacional y regional, en el ejecutivo y en el legislativo, en las reelecciones presidenciales y en los plebiscitos, mientras que las respectivas oposiciones se muestran débiles y fragmentadas. Por ejemplo, Morales en las elecciones presidenciales de 2005 obtuvo la victoria con 53,74 % de los votos, mientras que Jorge Quiroga alcanzó 28,59 %; en 2009 consiguió 64,22 % mientras que el segundo en votación tuvo 26,46 %; para 2014 ganó con 61,36 % mientras que el candidato de oposición llegó a 24,23 % (OEP, 2019). Correa por su parte ganó las elecciones presidenciales de 2006 en segunda vuelta con 56,67 % de los votos, seguido del 43,33 % de Álvaro Noboa; en 2009 ganó en primera vuelta con 51,99 %, quedando detrás los 28,24 % de Lucio Gutiérrez; y en 2013 obtuvo la victoria con 57,17 % seguido de lejos por Guillermo Lasso, con 22,68 % (CNE, 2019). Sin embargo, estos triunfos se han dado en elecciones semicompetitivas, donde la iniciativa electoral ha venido de los presidentes y no de la sociedad civil.

Los medios de comunicación han desempeñado un rol fundamental para estos regímenes que buscan una relación directa con el pueblo. Al no tener una estructura organizativa propia de partidos políticos, los mensajes presidenciales deben canalizarse a través de los medios de comunicación. Mediante el uso discrecional de las leyes, como la Ley Orgánica de Comunicación de 2013, en Ecuador, han buscado mantener el control sobre éstos, lo que, sumado a la ausencia de autonomía de los medios de comunicación estatales y comunitarios, han

hecho cuasi monopolístico el discurso oficial. Los discursos de Morales y Correa se han caracterizado por un alto nivel de virulencia donde han identificado como enemigos de sus proyectos y por ende de la patria, al imperio estadounidense y sus instituciones, a las oligarquías locales, a los medios de comunicación, a los blancos.

Debemos resaltar que la calidad de la democracia está intrínsecamente ligada a lo verosímil de la información, la libertad de opinión y a la altura del debate político. Por lo que se debe advertir que si bien la democracia permite el disenso, cuando en el razonamiento público se exagera y se plantea una lógica de amigo/enemigo con apelaciones a resentimientos y odio, como han hecho Morales y Correa, con este disenso se están atacando los fundamentos de la democracia.

Como nos advierte Sartori (1988), la base y la esencia de la democracia es el gobierno mediante la discusión. Las elecciones son la última instancia, el último mecanismo donde se hace efectiva la opinión pública. El poder electoral es la garantía mecánica de la democracia, pero las condiciones de libertad bajo las cuales los ciudadanos obtienen la información son las que constituyen las garantías sustantivas. Para que las opiniones sean políticamente relevantes y efectivas deben ser políticamente sensibles, es decir, estar expuestas a información verosímil y confiable sobre el estado de la *cosa pública*. Esto implica que una opinión sobre asuntos públicos debe ser una opinión expuesta a información variada y de calidad sobre los asuntos de interés colectivo. Las elecciones libres con una opinión que no sea libre no significan nada. Un soberano vacío no tiene nada que decir sin la posibilidad de construir opiniones propias, es solo un sancionador, se limita a ratificar algo, es un soberano de nada.

En los últimos años en Bolivia y Ecuador la conflictividad ha aumentado, los límites de las políticas clientelares, en un contexto de disminución de los precios internacionales de hidrocarburos, han obligado a reducir la inversión social. Esto, adicional al desgaste de más de una década del gobierno, ha generado la pérdida de popularidad y espacios electorales especialmente en las zonas urbanas, viéndose limitada la transmisión de carisma a nivel nacional y regional.

La inestabilidad de un régimen autoritario plebiscitario no deriva necesariamente en el comienzo de un proceso de democratización, sino que también puede acentuar el autoritarismo. En Ecuador, luego de que una cláusula constitucional evitara la reelección de Correa, ha ganado las elecciones presidenciales de 2017 por estrecho margen a Lenin Moreno, en unas elecciones cuestionadas e incluso no reconocidas por parte de la oposición. Moreno llega a la presidencia apoyado por las fuerzas correistas, pero con un discurso conciliador y de propuesta de diálogo, contra un candidato como Guillermo Lasso, banquero asociado con el feriado bancario y con la crisis financiera de Ecuador. Por su parte, en Bolivia, Morales ha perdido un referéndum que le posibilitaba presentarse a la reelección en 2019, pero ha declarado su intención de seguir convocando referéndum hasta ser aprobada su postulación a la presidencia.

## CONCLUSIONES

En Bolivia y Ecuador la inestabilidad ha sido una de las principales constantes de la historia política, y cuando hubo estabilidad no hubo democracia. Esto evidencia lo elusiva que ha sido la construcción de un orden democrático que resuelva las principales fracturas étnicas y geográficas dentro sus reglas de juego.

Se advierte que el momento populista, como el caso de Bolivia y Ecuador lo ejemplifican, es consecuencia de la debilidad del sistema de partidos políticos con profundas desigualdades económicas, sociales y culturales. Además, el autoritarismo plebiscitario es consecuencia de la emergencia de gobiernos populistas con instituciones liberales débiles.

Argumentamos que la categorización más apropiada para definir los regímenes de Bolivia durante la administración de Morales y de Ecuador durante Correa es la propuesta de *autoritarismo plebiscitario*. Son autoritarios debido a la concentración del poder político que encierran y por el debilitado de la independencia entre los diferentes poderes del Estado, por la falta de autonomía de la participación de la sociedad civil, y por el uso a su favor y de forma discrecional a las leyes. Y se propone *plebiscitario*, a diferencia de otras categorías más ampliamente usadas como *competitivo*, ya que se advierte que las elecciones realizadas han tenido un carácter *plebiscitario* y que no han sido realmente competitivas, un régimen autoritario no puede ser competitivo.

El fortalecimiento del Estado y de la democracia pasa por la construcción de un sistema de partidos políticos que pueda armonizar y transformar las demandas sociales en agendas políticas programáticas diferenciadas y políticas públicas concretas, que sean agentes de rendición de cuentas y que permitan la llegada al poder a actores con compromisos democráticos que fortalezcan el Estado de derecho.

## REFERENCIAS

1. Alcantara, Manuel (1989), *Sistemas políticos de América Latina. Primer volumen: América del Sur*. Madrid, Editorial Tecnos.
2. Basabe, Santiago; Pachano, Simón y Mejía, Andrés (2010), “La democracia inconclusa: derechos fundamentales, instituciones políticas y rendimientos gubernamentales en Ecuador (1979-2008)”, en *Revista de ciencia política Chile*, 30, 1, pp. 65-85.
3. Basabe, Santiago (2009), “Ecuador: reforma constitucional, nuevos actores políticos y viejas prácticas partidistas”, en *Revista de ciencia política*, v. 29, núm. 2, pp. 381-406.
4. Calderón, Fernando (2007), “Oportunidad histórica: cambio político y nuevo orden sociocultural”, en *Nueva sociedad*, núm. 209, pp. 32-45.
5. CNE (2019), *Consejo Nacional Electoral del Ecuador*, disponible en: <http://cne.gob.ec/es>, consultado el 1 de marzo del 2019.
6. De la Torre, Carlos (2017), “Los populismos refundadores. Promesas democratizadoras, prácticas autoritarias” en *Nueva sociedad*, núm. 267, pp. 129-141.
7. De la Torre, Carlos (2010), “El gobierno de Rafael Correa: posneoliberalismo, confrontación con los movimientos sociales y democracia plebiscitaria”, en *Temas y debates*, núm. 20, pp. 157-172.
8. Echeverría, Julio (1994), “La construcción social de la política. Notas sobre la crisis del sistema de partidos en el Ecuador”, en *Nueva sociedad*, núm. 134, pp. 130-141.
9. Freidenberg, Flavia (2012), “Ecuador 2011: Revolución Ciudadana, estabilidad presidencial y personalismo político”, en *Revista de ciencia política*, vol. 32, núm. 1, pp. 129-150.

10. García, Álvaro (2006), “Crisis del Estado y poder popular”, en *The New Left Review*, núm. 37, pp. 66-77.
11. Karl, Terry (2004), “Oil-Led Development: Social, Political and Economic Consequences”, en *Encyclopedia of Energy*, núm. 4, pp. 661 – 672.
12. Karl, Terry (1997), *The paradox of the Plenty. Oil booms and Petro-States*, Berkeley, University of California Press.
13. Laserna, Roberto (2003), “Bolivia: entre populismo y democracia”, en *Nueva sociedad*, núm. 188, pp. 4-14.
14. Lazarte, Jorge (2005), “Bolivia”, en Dieter Nohlen (Ed.) *Elections in the Americas a Data Handbook. Volume II: South America*. Oxford, Oxford University Press.
15. Levitsky, Steven y Way, Lucan (2005), *Competitive Authoritarianism. Hybrid regimes after the cold war*, Cambridge, Cambridge University Press.
16. Levitsky, Steven y Way, Lucan (2010), “The rise of competitive authoritarianism”. en *Journal of Democracy*, vol. 13, núm. 2, pp. 51-65.
17. Mayorga, René (2003), “Neopopulismo y democracia en Bolivia”, en *Revista de ciencia política*, vol. 23, núm. 3, pp. 99-118.
18. Mayorga, René (2005), “Bolivia’s Democracy at the Crossroads”, en Frances Hagopian y Scott Mainwaring (Eds.) *The Third Wave of Democratization in Latin America*, Cambridge, Cambridge University Press.
19. Mejía, Andrés (2006), “Crafting legislative ghost coalitions in Ecuador: informal institutions and economic reform in an unlikely case”, en Gretchen Helmke y Steven Levitsky (Ed.) *Informal institutions and democracy lessons from Latin America*, Baltimore, The Johns Hopkins University Press.
20. Miranda, Rafael (2015), “Lo político de la cultura. La de/colonialidad y la interculturalidad de lo nacional en la América Andina”, en *Revista Humanidades*, vol. 5, núm. 2, pp. 1 – 23.
21. Munck, Gerardo (2010), “Repensando la cuestión democrática: la región andina en el nuevo siglo”, en *Revista de ciencia política*, vol. 30, núm. 1, pp. 149-161.
22. Nohlen, Dieter y Pachano, Simon (2005), “Ecuador”, en Dieter Nohlen (Ed.) *Elections in the Americas a Data Handbook. Volume II: South America*. Oxford, Oxford University Press.
23. Noreng, Øystein (2003), *El Poder del Petróleo: La Política y el Mercado del Crudo*, Buenos Aires, Editorial Ateneo.
24. O’Donnell, Guillermo (2008), *Hacia un Estado de y para la Democracia*, en Democracia/Estado/Ciudadanía. Lima, Perú, PNUD.
25. O’Donnell, Guillermo (1993), “Acerca del estado, la democratización y algunos problemas conceptuales”, en *Desarrollo Económico*, vol. 33, núm. 130. pp. 1 – 32.
26. OEP (2019), Órgano Electoral Plurinacional de Bolivia, disponible en: <https://www.oep.org.bo>, consultado el 1 de marzo del 2019.
27. Ortiz, Santiago y Mayorga, Fernando (2012), “Movimientos sociales, Estado y democracia en Bolivia y Ecuador en el tránsito del neoliberalismo al postneoliberalismo”, en Íconos. Revista de Ciencias Sociales, núm. 44, pp. 1-17.
28. Ross, Michael (2001), “Does oil hinder democracy?”, en *World Politics*, vol 53, núm. 3, pp. 325-361.

29. Sartori, Giovanni (1988), *Teoría de la democracia. Vol 2*. Madrid, Alianza Editorial.
30. Weyland, Kurt (2001), “Clarifying a Contested Concept: Populism in the Study of Latin American Politics” en *Comparative Politics*, vol 34, núm. 1, pp. 1-22.
31. Zalles, Alberto (2002), “De la revuelta campesina a la autonomía política: la crisis boliviana y la cuestión aymara”, en *Nueva sociedad*, núm. 182, pp.106-120.
32. Zalles, Alberto (2001), “El arduo camino de la constitución de la sociedad civil boliviana”, en *Nueva sociedad*, núm. 171, pp. 146-156.