

LA NUEVA COYUNTURA CRÍTICA EN LOS PAÍSES ANDINOS

Martín Tanaka
Editor

La nueva coyuntura crítica en los países andinos



***IEP** Instituto de Estudios Peruanos*

Serie: América Problema, 25

© IEP INSTITUTO DE ESTUDIOS PERUANOS

Horacio Urteaga 694, Lima 11

Telf. (511) 332-6194

Fax (511) 332-6173

E-mail: publicaciones@iep.org.pe

Web: www.iep.org.pe

© IDEA INTERNACIONAL

Oficina Perú

Andrés Reyes 191, San Isidro, Lima 27

Telf. (511) 4404092

Fax (511) 4212055

E-mail: infoperu@idea.int

Web: www.idea.int

ISBN: 978-9972-51-240-7

ISSN: 1019-4460

Impreso en Perú

Primera edición, abril de 2009

1,000 ejemplares

Hecho el depósito legal

en la Biblioteca Nacional del Perú: 2009-04053

Registro del proyecto editorial

en la Biblioteca Nacional: 11501020900216

Prohibida la reproducción total o parcial de las características gráficas de este libro por cualquier medio sin permiso de los editores.

TANAKA, Martín, ed.

La nueva coyuntura crítica en los países andinos. Lima, IEP; Internacional IDEA, 2009 (América Problema, 25)

DEMOCRACIA; PARTIDOS POLÍTICOS; REPRESENTACIÓN POLÍTICA;
MOVIMIENTOS SOCIALES; PARTICIPACIÓN POLÍTICA; ESTADO; REGIÓN
ANDINA

W/02.04.01/A/25

ÍNDICE

Prefacio	9
Introducción	11
Más allá de la “democracia electoral” y del “Consenso de Washington”: política y sociedad en la nueva “coyuntura crítica” en los países andinos <i>Martín Tanaka</i>	
I. ELECCIONES, PARTIDOS Y REPRESENTACIÓN POLÍTICA	19
1. La insistencia de los partidos. Una aproximación sobre la permanencia de los partidos políticos tradicionales en los países andinos <i>Carlos Meléndez</i>	21
2. Grande no es sinónimo de fuerte. Los partidos y la reforma política <i>Felipe Botero, Juan Carlos Rodríguez</i>	49
II. LOS CAMBIOS EN LOS REGÍMENES POLÍTICOS	71
3. Venezuela: de la democracia representativa al socialismo del siglo XXI <i>Miriam Kornblith</i>	73
4. El gobierno de Evo Morales: nacionalismo e indigenismo en tiempos de cambio <i>Fernando Mayorga</i>	125

III. MOVIMIENTOS SOCIALES, PARTICIPACIÓN Y DEMOCRACIA	153
5. Luchas sociales y democracia en Colombia, 2001-2005 <i>Mauricio Archila</i>	155
6. Democracia, participación y representación populista en Ecuador <i>Carlos de la Torre</i>	187
IV. El Estado y la calidad de la democracia	211
7. Entre el <i>ch'enko</i> y el rentismo: subdemocracia y subdesarrollo en Bolivia <i>Roberto Laserna</i>	213
8. Ecuador: el fracaso de lo que nunca existió <i>Simón Pachano</i>	251
V. La democracia y sus desafíos en los países andinos	285
9. ¿Se desvanecerá todo lo sólido en el aire? Bonanza fiscal y reforma política en los países andinos <i>Augusto Varas</i>	287
10. Deficiencias estatales, competencia entre partidos y confianza en la representación democrática en la región andina <i>Scott Mainwaring</i>	327
LISTA DE GRÁFICOS Y CUADROS	411

PREFACIO

El Instituto de Estudios Peruanos (IEP) y el Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral (IDEA Internacional) han colaborado en la coedición del libro *La nueva coyuntura crítica en los países andinos*, editado por Martín Tanaka, en el que participan destacados investigadores con trabajos novedosos y sugerentes, tanto por el valor académico y práctico de esta publicación como por la oportunidad que representa para reafirmar los valores y objetivos institucionales que les son comunes.

El IEP es un centro peruano sin fines de lucro dedicado a la investigación, la enseñanza y la difusión de los estudios sociales sobre el Perú y otros países de América Latina. Sus miembros son profesionales con amplia experiencia en la investigación, la docencia, la gestión pública y la consultoría para organismos nacionales e internacionales. Las actividades que realizan buscan contribuir al desarrollo económico con equidad, al fortalecimiento de las instituciones democráticas y al reconocimiento de la riqueza de la diversidad cultural del Perú.

En cumplimiento de su misión institucional y promoviendo la pluralidad de enfoques disciplinarios, las publicaciones del IEP difunden desde hace más de cuarenta años la labor de sus miembros y de peruanos y peruanistas, lo que permite conocer y discutir los resultados de las investigaciones, consultorías y eventos académicos, con precios accesibles, a estudiantes universitarios y público de menores recursos. Las investigaciones y publicaciones del IEP se orientan a la búsqueda de un equilibrio entre el crecimiento económico, la eliminación de las desigualdades sociales, el conocimiento de la historia y la cultura del Perú, y el fortalecimiento de los derechos ciudadanos y la democracia en el país.

IDEA Internacional es una organización intergubernamental que busca lograr la compleja y urgente sostenibilidad de la democracia en el Perú, así como el fortalecimiento de las instituciones y procesos democráticos en todo el mundo. Con esta publicación, IDEA Internacional contribuye a la difusión de conocimientos y ofrece elementos para un debate sobre la problemática de la democracia tanto en el Perú como en los países andinos, relevante para una serie de actores sociales como formuladores de políticas, gobiernos donantes, organizaciones y agencias de las Naciones Unidas y otras instituciones dedicadas a la construcción de la democracia.

Además de estos objetivos, IDEA Internacional —con sede principal en Estocolmo y una oficina subregional andina en el Perú— cumple otras importantes tareas, como colaborar en los procesos de construcción constitucional genuinamente nacionales que sean sensibles a la prevención de conflictos; apoyo a procesos electorales, incluyendo el diseño y gestión de elecciones que sean llevadas adelante profesionalmente, y que construyan y consoliden la confianza pública en el proceso electoral; el fortalecimiento de un sistema de partidos políticos representativos; asesoramiento de la democracia basado en la ciudadanía; género y democracia, democracia y desarrollo; y democracia y seguridad.

Este libro permite no sólo comprender mejor el desarrollo reciente de la democracia en el Perú y los países vecinos, sino que sugiere estrategias orientadas a superar los obstáculos que se presentan en los procesos de construcción de la democracia en los países andinos. Los trabajos aquí reunidos permiten comparar y analizar los nuevos escenarios políticos en los países andinos, examinando la idea de que estaríamos viviendo una nueva “coyuntura crítica”; es decir, una encrucijada, en la que termina un ciclo histórico y se abre otro decisivo, en la que los actores sociales tienen oportunidades de remontar problemas estructurales de sus sistemas políticos. Esperamos que estos estudios contribuyan a comprender y mejorar el desarrollo de la democracia en los países analizados por los diferentes autores.



Carlos Iván Degregori
Director General
IEP



Vidar Helgesen
Secretario General
IDEA Internacional

INTRODUCCIÓN

*Más allá de la “democracia electoral”
y del “Consenso de Washington”:
política y sociedad en la nueva “coyuntura crítica”
en los países andinos.*

Martín Tanaka

La propuesta que motivó los trabajos recogidos en este libro fue explorar los nuevos escenarios que se abren en los países andinos en el momento actual, partiendo de la idea de que estaríamos ante una nueva “coyuntura crítica”, una encrucijada, en la que termina un ciclo histórico y se abre otro, en la que las acciones y omisiones de los actores resultan teniendo espacios y posibilidades de remontar condicionamientos estructurales, y cuyo desenlace tendrá importantes consecuencias de mediano y largo plazo.¹

En los países andinos se suele llamar la atención sobre la fortaleza de los condicionamientos estructurales (pobreza, fragmentación social, débiles capacidades de acción colectiva, debilidad del Estado), de la que se deduciría una menor autonomía de la esfera política y una menor capacidad de *agencia* de los actores políticos. Sin embargo, se pasa por alto que, precisamente por la debilidad de los actores sociales, por la escasa capacidad de acción de la sociedad sobre sí misma, la intervención, el protagonismo del Estado y el voluntarismo político a través de este ha sido siempre muy importante.² Además, el peso de

1. Sobre las “coyunturas críticas” y diversas maneras de entenderlas, ver, entre muchos otros, Collier y Collier (1991), Thelen (1999), Mahoney (2001), Levi (2002) y Capoccia y Kelemen (2007).

2. En esta línea de interpretación ver Touraine (1989).

los condicionantes estructurales se relativiza en contextos de crisis y de cambio; y ambos elementos están claramente presentes en los países andinos en las últimas décadas.

Una manera provechosa de pensar los cambios por los que ha pasado la región es la propuesta de Garretón *et al.* (2004). Los autores sostienen que hemos pasado a lo largo de los años ochenta por el agotamiento de una matriz de relaciones entre Estado, sociedad, economía y política de carácter nacional-popular-estatista, y a lo largo de los años noventa por diversos intentos de establecer una matriz alternativa en torno a políticas orientadas al mercado. Sin embargo, así como la crisis de la deuda expresó de manera elocuente los límites de la matriz nacional-popular-estatista, y determinó una “década perdida” para el desarrollo de nuestros países, la crisis internacional de la “media década perdida” entre 1998 y 2002 fue expresión del agotamiento de las reformas de mercado, cuando menos de su “primera generación”.³

La recesión del período 1998-2002 dio lugar a un intenso debate sobre los resultados de las reformas prescritas por el “Consenso de Washington”. Para algunos, estas reformas estuvieron bien, pero, cumplida una primera etapa, se impone una nueva agenda de reformas, esta vez enfatizando la reforma del Estado y el fortalecimiento de las instituciones, así como las políticas distributivas y sociales.⁴ Para otros, de lo que se trata es de corregir el modelo económico, hacia alguna versión de manejo social-demócrata,⁵ o de cambiar drásticamente de modelo económico, hacia uno con un renovado protagonismo y control estatal de la economía, con un control nacional de los recursos naturales,⁶ o hacia formas no capitalistas de producción,

-
3. Según datos de Ocampo (2003), la tasa de crecimiento promedio anual del PBI per cápita en América Latina evolucionó de la siguiente manera: en el período 1950-80, creció en 2,8%; en 1980-90, decreció en -1,0%; en 1990-97, creció en 2,0%; y en 1998-2002, volvió a decrecer en -0,2. Sobre las reformas de primera y segunda generación, ver Naím (1995, 1995a).
 4. Ver por ejemplo Kuczynski y Williamson (2003). Es interesante leer al propio Williamson (2004, 2005).
 5. Castañeda (2006) y Petkoff (2005).
 6. Sobre el punto ver Castañeda, Morales y Navia (2008).

basadas en diversas formas autogestionarias, solidarias y participativas, contrapuestas a la propuesta de globalización actualmente imperante.⁷

La “media década perdida” fue expresión de la fragilidad de los intentos por establecer una matriz “mercado-céntrica” como ordenadora de las diversas esferas de la vida social. Esto tuvo una manifestación muy directa sobre el ámbito político y problemas de legitimidad del orden democrático en todos nuestros países. Según datos del *Latino-barómetro*, mientras que en 1996 un 41% de encuestados señalaba estar “satisfecho o más bien satisfecho” con el funcionamiento de la democracia en su país, este porcentaje cayó hasta 25% en 2001. En este marco, quedó claro que en la región habíamos logrado consolidar medianamente una “democracia electoral”, pero que el gran reto era enfrentar los desafíos de la desigualdad, la exclusión y la pobreza, que impiden un ejercicio pleno de los derechos ciudadanos.⁸ Esto se expresó en el sistema político en mayores niveles de volatilidad electoral, en la caída en el respaldo que suscitaban los partidos tradicionales en los distintos países, en la emergencia de fuerzas alternativas y en la proliferación de discursos antipolíticos y antisistema. En el plano social, esta coyuntura se expresó elocuentemente en un amplio conjunto de movilizaciones y protestas sociales, algunas de las cuales llegaron incluso a derribar presidentes y forzar renuncias o destituciones, en medio de una aguda inestabilidad política e institucional: pensar en Ecuador con Abdalá Bucaram en 1997 y Jamil Mahuad en 2000, Bolivia con Gonzalo Sánchez de Lozada en 2003 y Carlos Mesa en 2005; también en las movilizaciones contra Alberto Fujimori en el período 1998-2000, así como en elevados niveles de polarización social en Venezuela, que llegaron hasta un intento de golpe de estado en 2002.

En este libro exploramos las dimensiones políticas y sociales de esta última coyuntura crítica. En lo político, ¿estamos ante cambios fundamentales en los sistemas de partidos y el inicio de nuevas formas de representación política? ¿Estamos ante el final definitivo de las prácticas políticas que sostuvieron nuestras democracias en las

7. Ver por ejemplo Santos (2007).

8. Ver PNUD (2004).

últimas dos décadas? En este marco, ¿estamos ante cambios fundamentales en cuanto a la aplicación de políticas orientadas al mercado, capaces de instaurar un nuevo modelo? Y en lo social, ¿cuál es el sentido de las protestas sociales que han conmocionado la región en los últimos años? ¿Se trata de un cuestionamiento a determinadas políticas en curso o de cuestionamientos al sistema político en general? ¿Se trata de reclamos por integración social o de cuestionamientos globales al orden imperante? ¿Están en juego la gestación de nuevas formas de participación y representación?

¿Qué nos dicen los trabajos de este libro, referidos a los países andinos, respecto a estas preguntas? Ciertamente se presenta un panorama complejo, diverso, donde coexisten cambios y continuidades, pero donde es posible establecer algunas líneas generales. Es claro, como señala Mainwaring, que la región pasa por serios problemas de legitimidad; dentro de este panorama general, hay países que han atravesado por cambios bruscos, como Venezuela desde 1998, analizada por Kornblith, así como Ecuador y Bolivia (analizada por Mayorga en este volumen) desde 2006. En Colombia tenemos una combinación particular entre cambios y continuidades, especialmente durante los años del presidente Uribe. Destacan fuertes cambios en cuanto a la evolución del sistema de partidos, con la presencia de un muy fuerte liderazgo presidencial con constantes choques con la institucionalidad política, un debilitamiento de los partidos tradicionales y el avance de una izquierda política con fuertes vínculos con la organización social. En este cuadro, Botero y Rodríguez muestran los efectos de las últimas reformas electorales, y cómo se implementan políticas de ordenamiento del sistema político, con efectos importantes en ese sentido, aunque sin resolver los problemas de fondo. Finalmente, tenemos que Perú cambió mucho con la caída del fujimorismo en 2000, y muestra también una situación ambigua en la cual coexisten actores tradicionales con *outsiders*, tendencias hacia la institucionalización y al mismo tiempo hacia la desestructuración, como señala Meléndez en este volumen.

Los problemas originados por políticas públicas que no lograron superar los problemas sociales estuvieron en la base de una mayor actividad social de contestación. Ella ha asumido una gran variedad de formas; acaso la más fuerte sea la expresada con la llegada del MAS al poder político; ese descontento social y el creciente desapego

del orden político-institucional abre espacio para la reactualización de prácticas y estilos populistas, como los descritos por De la Torre en este volumen, refiriéndose al caso de Ecuador,⁹ facilitados además por una poco común abundancia de recursos, como señala Varas en su trabajo. De otro lado, la contestación se expresa también en el crecimiento de fuerzas políticas de izquierda, como muestra Archila en su trabajo sobre Colombia.

¿Qué hacer para responder al descontento ciudadano y legitimar las instituciones democráticas? El Estado es el llamado a implementar políticas públicas eficaces, y allí nuevamente aparecen limitaciones importantes, como muestra Mainwaring para el conjunto de la región. En su trabajo, referido al caso del Ecuador, Pachano llama la atención sobre cómo diversos bloqueos políticos explican los límites del Estado y sus dificultades para implementar reformas, y cómo estos límites a su vez dan cuenta de las limitaciones de la democracia. Por su parte, Laserna, para el caso de Bolivia, explica la persistencia estructural de una lógica rentista, una continuidad fundamental en medio de los profundos cambios en otros órdenes de cosas. No sólo estamos ante los límites del Estado; también, como Mainwaring explica, ante problemas de legitimidad derivados de altas expectativas ciudadanas, y de agudos niveles de competencia política. Es decir, problemas que son consecuencia del asentamiento de ciertos hábitos y prácticas democráticas, que obligan a mejorar los estándares cada vez más.

¿Qué se puede decir del panorama descrito, en términos generales? Podría decirse que estamos relativamente seguros de estar pasando por un momento de cambio, pero sin saber exactamente qué configuración emergerá en el futuro; si es que habrá una suerte de reequilibrio con una importante persistencia de elementos del pasado, o si es que primarán elementos novedosos, aunque de contornos todavía poco claros. De lo que sí podemos estar seguros es de los riesgos y dificultades que se presentan ante nuestros países: donde prima la continuidad, el desafío está en cómo superar los límites de democracias “electorales” y legitimar los regímenes democráticos avanzando hacia mayores y mejores niveles de ciudadanía; donde prima el cambio,

9. Sobre el populismo ver libro reciente de Freidenberg (2007), entre muchos otros.

la cosa es evitar limitar el pluralismo y la competencia política, dejarse llevar por liderazgos populistas que erosionen la institucionalidad democrática y caer en nuevas formas de autoritarismo, aunque se mantenga una fachada democrática.¹⁰

Los capítulos que componen este libro fueron inicialmente ponencias presentadas en el seminario que tuvo el mismo título que esta introducción, realizado en agosto de 2006, organizado por el Instituto de Estudios Peruanos junto con el Helen Kellogg Institute for International Studies de la Universidad de Notre Dame, y el Instituto de Estudios Superiores de Administración (IESA), de Caracas, Venezuela, con el apoyo del Programa Fulbright y de la Fundación Ford. Después del seminario los autores corrigieron y actualizaron sus trabajos, logrando, al menos parcialmente, dar cuenta de los acontecimientos más recientes de una región siempre cambiante.

Esta publicación es posible gracias al Instituto de Estudios Peruanos y a IDEA Internacional, y gracias también al apoyo de Scott Mainwaring, del Helen Kellogg Institute for International Studies de la Universidad de Notre Dame y de la Fundación Ford.

Bibliografía

CAPOCCIA, Giovanni y R. Daniel KELEMEN

2007 "The Study of Critical Junctures: Theory, Narrative and Counterfactuals in Institutional Theory". En *World Politics*, abril, pp. 341-369.

CASTAÑEDA, Jorge

2006 "Latin America's Left Turn". En *Foreign Affairs*, mayo-junio.

CASTAÑEDA, Jorge, Marco MORALES y Patricio NAVIA

2008 "Resilient Nationalism in the Latin American Left". En Jorge Castañeda y Marco Morales, eds., *Leftovers. Tales o the Latin American Left*. Nueva York: Routledge, pp. 92-101.

10. Ver la discusión sobre los autoritarismos competitivos presentada por Kornblith en este volumen; ver también Tanaka (2006).

COLLIER, Ruth y David COLLIER

- 1991 *Shaping the Political Arena: Critical Junctures, the Labor Movement, and Regime Dynamics in Latin America*. Princeton: Princeton University Press.

FREIDENBERG, Flavia

- 2007 *La tentación populista. Una vía al poder en América Latina*. Madrid: Síntesis.

GARRETÓN, Manuel Antonio *et al.*

- 2004 *América Latina en el siglo XXI. Hacia una nueva matriz socio-política*. Santiago: LOM.

KUCZYNSKI, Pedro-Pablo y John WILLIAMSON (eds.)

- 2003 *After the Washington Consensus: Restarting Growth and Reform in Latin America*. Washington: Institute for International Economics.

LEVI, Margaret

- 2002 "Modeling Complex Historical Processes with Analytic Narratives". Ponencia presentada en la Conferencia "Problems and Methods in the Study of Politics". Yale University, Department of Political Science.

MAHONEY, James

- 2001 "Path-Dependent Explanations of Regime Change: Central America in Comparative Perspective". En *Studies in Comparative Political Development*, vol. 36, n° 1: 111-141.

NAÍM, Moisés

- 1995a "*Latin America: The Second Stage of Reform*". En Larry Diamond y Marc F. Plattner, eds., *Economic Reform and Democracy*. Baltimore: The John Hopkins University Press.

- 1995b "*Latin America's Journey to the Market: From Macroeconomic Shocks to Institutional Therapy*". San Francisco: International Center for Economic Growth Occasional, Paper n° 62.

- OCAMPO, José Antonio
2003 *Balance preliminar. América Latina y el Caribe en el 2002*. Santiago: CEPAL.
- PETKOFF, Teodoro
2005 “Las dos izquierdas”. En *Nueva Sociedad*, nº 197, mayo-junio, pp. 114-128.
- PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO (PNUD)
2004 *La democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos*. Nueva York: PNUD.
- SANTOS, Boaventura de Sousa (ed.)
2007 *Another Production is Possible: Beyond the Capitalist Canon*. Londres: Verso.
- TANAKA, Martín
2006 “Los sistemas de partidos en los países andinos, 1980-2005: reformismo institucional, autoritarismos competitivos y los desafíos actuales”. Working Paper nº 324, del Helen Kellogg Institute for International Studies de la Universidad de Notre Dame, Indiana, marzo 2006, pp. 57.
- THELEN, kathleen
1999 “Historical Institutionalism in Comparative Politics”. En *Annual Review of Political Science*, nº 2: 369-404.
- TOURAINE, Alain
1898 *América Latina. Política y sociedad*. Madrid: Espasa Calpe.
- WILLIAMSON, John
2004 “The Washington Consensus as Policy Prescription for Development”. Institute for International Economics.
2005 “A Short History of the Washington Consensus”. Ponencia presentada en la conferencia “From the Washington Consensus Towards a New Global Governance”. Barcelona: CIDOB.

**ELECCIONES, PARTIDOS
Y REPRESENTACIÓN POLÍTICA**

1

La insistencia de los partidos.¹ Una aproximación sobre la permanencia de los partidos políticos tradicionales en los países andinos

Carlos Meléndez

Introducción

En el proceso electoral peruano de 2006 se han legitimado dos formas de hacer política: la política partidarizada que toma como base a los partidos más antiguos del sistema político (los cuales han logrado reposicionarse luego de la década fujimorista) y la política del *outsider* antipartidario que toma como base un discurso crítico de la clase política y deja en un segundo plano la construcción de una propuesta orgánica e institucional.

La política partidarizada subsiste a pesar de la prédica antipolítica de los gobiernos de Alberto Fujimori (1990-2000) y del sistema partidario que colapsó en los años noventa. Del mismo modo, la política del *outsider* permanece vigente a pesar de las reformas institucionales (especialmente la Ley de Partidos Políticos) que se implementaron para evitar la fragmentación política y la incursión exitosa de estos nuevos actores.

Así, en el Perú se establece un “régimen de convivencia” luego de un período transicional inconcluso, que implementó tímidamente las

1. Agradezco los comentarios de Cynthia Sanborn, Simón Pachano y Martín Tanaka a versiones anteriores de este texto.

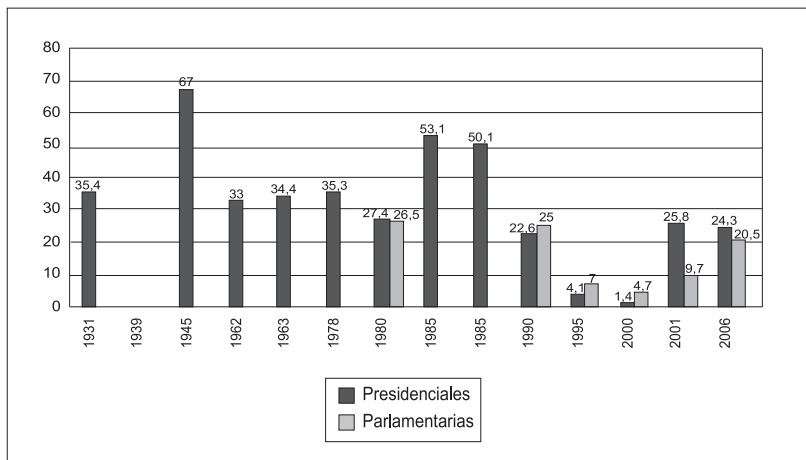
reformas institucionales que no consiguieron fortalecer el sistema, y que estuvo signado por una constante inestabilidad política y conflictividad social.

A partir de este breve diagnóstico, vamos a concentrar nuestro análisis en el grupo de organizaciones políticas que representan la política partidarizada, denominada como “tradicional”, y que para algunos analistas enfrentaban serios problemas de debilitamiento y estaban a punto de desaparecer. El retorno del APRA al sistema de representación nacional en 2001 y su victoria en 2006 (ver gráfico 1.1) nos permite extender la pregunta sobre el futuro de los partidos tradicionales a la región andina: ¿cuál es el futuro de los partidos políticos más antiguos de los países andinos? ¿Cuáles son los factores que permiten, en algunos casos, su sostenimiento en el tiempo? ¿Cuáles son los factores que han determinado su virtual desaparición en otros?

En el presente artículo queremos poner a prueba el argumento de la institucionalización de los partidos políticos como elemento que explica la “sobrevivencia” de los partidos más tradicionales. Consideramos que una relación horizontal y programática/ideológica entre el partido y la sociedad, la acumulación de capital político, el desarrollo de un alto nivel de institucionalidad interna, la transferencia efectiva de liderazgos y una estrategia de enraizamiento subnacional son factores que influyen en el fortalecimiento de estas organizaciones, contribuyen a su permanencia pero no aseguran necesariamente el éxito electoral. Precisamente una breve aproximación a la estrategia política de algunos partidos tradicionales que han “sobrevivido” a los respectivos colapsos de sistema permiten ejemplificar la discusión.

Para ello retomamos primero una clasificación sobre los partidos políticos andinos según su antigüedad, desarrollada en un estudio anterior. Luego analizamos las características que enmarcan la relación de los partidos con la sociedad y realizamos una clasificación mixta —teniendo en cuenta ambos criterios— sobre los partidos políticos andinos. Inmediatamente después se discute los factores de “vitalidad” de las organizaciones políticas relacionadas con su institucionalización. Finalmente, terminamos con la ejemplificación de la estrategia seguida por algunos de los partidos tradicionales para corroborar los factores señalados.

Gráfico 1.1
EVOLUCIÓN DEL VOTO PAP



Fuente: ONPE.

Clasificación de los partidos políticos andinos de acuerdo con su antigüedad

En una investigación anterior, planteamos una clasificación temporal de los partidos políticos andinos de acuerdo con su antigüedad.² Utilizamos como línea temporal divisoria los años en que se realizó la tercera ola democratizadora en la región, es decir, a partir de 1978, en el Ecuador, y 1979 en el Perú. Tomando en cuenta este referente, se clasificó a los partidos políticos andinos en *antiguos* (aquellos que existieron previamente al inicio de este período democratizador) y *nuevos* (es decir, aquellos que se formaron bajo los nuevos sistemas democráticos que se fundaron en la región a partir de dicha ola democratizadora).

2. Roncagliolo, Rafael y Carlos Meléndez (eds.), *La política por dentro. Cambios y continuidades en las organizaciones políticas de los países andinos*. Lima: IDEA Internacional, 2007.

De acuerdo con los hallazgos de esa investigación, los sistemas políticos andinos se caracterizan, en la actualidad, por la convivencia de ambos tipos de agrupaciones: los primeros, más consolidados en términos institucionales, debido, evidentemente, a su antigüedad; y los segundos, que insertan un nuevo dinamismo a la actividad política, respondiendo, en muchos casos, a demandas que no habían aparecido ni habían sido incorporadas por los primeros en los años posteriores. Precisamente, la combinación de estos dos tipos de organizaciones políticas establece modos de convivencia armónica o crítica, de acuerdo con cada caso nacional, lo que tiene un impacto directo en la estabilidad política de cada uno de los países. Ya que ambos tipos de partidos obedecen a lógicas políticas distintas, con distintos niveles de institucionalización (como veremos más adelante), la gobernabilidad de la región se encuentra supeditada a las formas y a los mecanismos de los acuerdos multipartidarios que permitan un diálogo político entre ambos tipos y a la posibilidad de estructurar regímenes de convivencia y cooperación al respecto.

El universo de organizaciones políticas considerado para este artículo se basa en los criterios planteados en *La política por dentro*:³ peso parlamentario (partidos mayores con representación parlamentaria), presencia histórica y desempeño en elecciones subnacionales previo a las elecciones de 2006. De este modo se obtuvo un total de 37 organizaciones políticas que, de acuerdo con la división cronológica señalada, se distribuyen en catorce partidos políticos *antiguos* y 23 *nuevos*.⁴

Si nos enfocamos en el primer grupo, podemos señalar que los partidos políticos más antiguos de la región andina son colombianos: el Partido Liberal de Colombia (PL) y el Partido Conservador de Colombia (PC). Ambos se fundaron antes de la segunda mitad del siglo

3. Meléndez y Roncagliolo (2006).

4. Planteamos una modificación en la división entre “antiguos” y “nuevos” hecha por Meléndez y Roncagliolo (2007). Consideramos más adecuado incluir en el primer grupo al Movimiento Popular Democrático (MPD) y a Acción Democrática Nacionalista (ADN). Si bien es cierto que estos partidos se fundaron una vez realizada la transición a la democracia en sus respectivos países, son el resultado del proceso transicional y formaron parte del *establishment* político resultante de este.

XIX, cuyos antecedentes históricos se remontan a la guerra de independencia. En la primera mitad del siglo XX, nacieron en la región andina partidos con planteamientos antioligárquicos: el Partido Aprista Peruano (PAP), de Perú; el Movimiento Nacionalista Revolucionario (MNR), de Bolivia; y Acción Democrática (AD) en Venezuela (aunque este con pretensiones de frente pluriclasista). Un tercer elemento interesante es la formación de los partidos demócrata-cristianos en la década de 1960: Democracia Popular (DP), en Ecuador, y el Partido Popular Cristiano (PPC), en Perú; el COPEI (Venezuela) se había funda-

Cuadro 1.1
PARTIDOS POLÍTICOS ANDINOS SEGÚN AÑO DE FUNDACIÓN

CLASIFICACIÓN	Nº	AÑO DE FUNDACIÓN	AGRUPACIÓN POLÍTICA	PAÍS
A N T I G U O S	1	1848	Liberal (PL)	Colombia
	2	1849	Conservador (PC)	Colombia
	3	1930	Partido Aprista Peruano (PAP)	Perú
	4	1941	Acción Democrática (AD)	Venezuela
	5	1942	Movimiento Nacionalista Revolucionario (MNR)	Bolivia
	6	1946	Comité de Organización Política Electoral Independiente (COPEI)	Venezuela
	7	1952	Partido Social Cristiano (PSC)	Ecuador
	8	1956	Acción Popular (AP)	Perú
	9	1964	Democracia Popular (DP)	Ecuador
	10	1966	Partido Popular Cristiano (PPC)	Perú
	11	1970	Izquierda Democrática (ID)	Ecuador
	12	1971	Movimiento de Izquierda Revolucionaria (MIR)	Bolivia
	13	1978	Movimiento Popular Democrático (MPD)	Ecuador

sigue...

...viene

CLASIFICACIÓN	Nº	AÑO DE FUNDACIÓN	AGRUPACIÓN POLÍTICA	País
N u e v o s	14	1979	Acción Democrática Nacionalista (ADN)	Bolivia
	15	1982	Partido Roldosista Ecuatoriano (PRE)	Ecuador
	16	1991	Alianza Social Indígena (ASI)	Colombia
	17	1994	Unión por el Perú (UPP)	Perú
	18	1995	Movimiento Nueva Izquierda (MNI)	Perú
	19	1995	Nueva Fuerza Republicana (NFR)	Bolivia
	20	1995	Movimiento al Socialismo (MAS)	Bolivia
	21	1996	Pachakútik (PK)	Ecuador
	22	1997	Patria Para Todos (PPT)	Venezuela
	23	1997	Movimiento Quinta República (MVR)	Venezuela
	24	1998	Cambio Radical (CR)	Colombia
	25	1999	Perú Posible (PP)	Perú
	26	1999	Movimiento Sin Miedo (MSM)	Bolivia
	27	2000	Movimiento Indígena Pachacuti (MIP)	Bolivia
	28	2002	Partido Sociedad Patriótica (PSP)	Ecuador
	29	2002	Primero Justicia (PJ)	Venezuela
	30	2002	Equipo Colombia (EC)	Colombia
	31	2003	Unidad Nacional (UN)	Bolivia
	32	2003	Nuevo Partido (NP)	Colombia
	33	2003	Colombia Viva (CV)	Colombia
	34	2003	Polo Democrático (PD)	Colombia
	35	2003	Somos Perú (SP)	Perú
	36	2003	Sí Cumple (SC)	Perú
	37	2004	Frente Independiente Moralizador (FIM)	Perú

Fuente: La política por dentro (IDEA, 2007).

do previamente hacia fines de los años cuarenta. La década de 1970 trajo consigo la organización política de la izquierda en la región: Izquierda Democrática (ID), en Ecuador; el Movimiento de Izquierda Revolucionaria (MIR), de Bolivia; y el Movimiento Popular Democrático (MPD), de Ecuador. Cabe señalar que también fue durante esta década que la izquierda peruana se organizó en distintos partidos políticos, uno de ellos, el Partido Comunista del Perú Patria Roja, es la base del actual Movimiento Nueva Izquierda. Es el período en que los sistemas políticos andinos parecen estabilizarse y en que los sectores sociales encuentran canalización para sus demandas a través de estas propuestas políticas. Son partidos que se fundan tomando como referencia matrices ideológicas mundiales, o construyen interpretaciones nacionales propias que otorgan un soporte ideológico o propositivo a su quehacer político.

A partir de los años noventa, consideramos, se crean otros tipos de agrupaciones políticas que incluso dejan de autodenominarse como “partidos”. Resalta la aparición de organizaciones políticas de inclinación progresista con adscripciones “étnicas” y “nacionalistas”. Son los casos del ASI (Colombia), el Movimiento Pachakútik (Ecuador), el MAS y el MIP de Bolivia. Asimismo, se conformarían también partidos alrededor de reivindicaciones puntuales (“issues”) como la descentralización (Somos Perú, en Perú; NFR, en Bolivia), la lucha contra la corrupción y la búsqueda de justicia (FIM, en Perú; Primero Justicia, en Venezuela), entre otros. Surge de esta manera una tendencia para empatar opciones políticas con demandas precisas, y se descarta, por lo menos a nivel de estrategia política, las pretensiones de abarcar una amplia gama de demandas. En este contexto de dificultad para la definición ideológica, surgen también los partidos “de centro” en la región (ver cuadro 1.2).

El hito cronológico utilizado para diferenciar a las agrupaciones antiguas de las nuevas no sólo señala distinciones en torno a la influencia ideológica o propositiva (mayor en las antiguas, menor en las nuevas), o al contexto social en el que fueron formadas (identidades colectivas clasistas en las antiguas, identidades heterogéneas y particularistas en las nuevas), sino también en la concepción del modelo de desarrollo económico y político. Para retomar la definición de la “matriz Estado céntrica” (Cavarozzi, 1996), son los partidos po-

Cuadro 1.2
PARTIDOS POLÍTICOS ANDINOS POR PERÍODO DE FUNDACIÓN

PERÍODO DE TIEMPO-FUNDACIÓN	Nº PARTIDOS	AGRUPACIONES POLÍTICAS	CARACTERÍSTICAS
Siglo XIX	2	PL y PC	
1900-1949	4	PAP, AD, MNR y COPEI	Surgen partidos antioligárquicos, la mayoría de corte socialdemócrata
1950-1959	2	PSC y AP	
1960-1969	2	DP y PPC	Los dos se originan en la democracia cristiana
1970-1979	4	ID, MIR, MPD y ADN	Tres son de izquierda
1980-1989	1	PRE	
1990-1999	11	ASI, UPP, MNI, NFR, MAS, PK, PPT, MVR, Cambio Radical, PP y MSM	Étnicos (ASI, PK, MAS y MIP) y de izquierda (PPT, MVR, Cambio Radical)
2000	11	MIP, PSP, Primero Justicia, Equipo Colombia, UN, Nuevo Partido, Colombia Viva, Polo Democrático, SP, SC, FIM	Ocho se autoperciben de "centro" (Equipo Colombia, Primero Justicia, UN, Nuevo Partido, Polo Democrático, SP, SC, FIM)

Fuente: La política por dentro (2007).

líticos antiguos los que se constituyen teniendo como modelo un desarrollo intervencionista, orientado hacia el mercado interno, con medidas distributivas que permitían la incorporación controlada de los sectores populares. El inicio de la crisis de la deuda en los años ochenta cuestiona la viabilidad de este modelo, que terminaría de di-

Cuadro 1.3
CLASIFICACIÓN DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS
DE ACUERDO CON SU ANTIGÜEDAD

CLASIFICACIÓN	CONTEXTO ECONÓMICO EN EL QUE FUERON FORMADOS	CONTEXTO SOCIAL EN EL QUE FUERON FORMADOS	IDENTIDADES POLÍTICAS
<i>Antiguos</i>	Estado-centrismo	Altas capacidades de movilización social	Identidades colectivas clasistas
<i>Nuevos</i>	Aplicación de reformas de ajuste neoliberal	Amplios sectores sociales desmovilizados y despolitizados	Identidades heterogéneas que desincentivan la organización colectiva

Fuente: La política por dentro (IDEA, 2007)

fuminarse con las reformas de ajuste estructural que se dieron inmediatamente después en la región. De acuerdo con Collier y Collier (1991), estos cambios constituyen el desmoronamiento progresivo de un orden político y la aparición incierta de otro, que de acuerdo con Tanaka (2002) se resolvió en la región en clave neoliberal.

Los partidos políticos en América Latina, y en la región andina en particular, confrontan el desafío de atravesar un doble proceso transicional: del autoritarismo a la democracia, y el agotamiento de la matriz del Estado céntrica y su paso a una de corte neoliberal.⁵ En el primer caso, hacia el final del siglo XX, el proceso de democratización se ha estancado en regímenes semidemocráticos y por erosiones al sistema democrático. Como explican algunos autores, América Latina es testigo de un nuevo modelo de inestabilidad: fragilidad (y en algunos casos colapso) de los gobiernos elegidos, incapacidad de los militares para dar golpes de estado, aunque pudieran hacerlo; protestas populares que pueden derrocar presidentes y el creciente rol de los parlamentos como las arenas institucionales para sus-

5. Cavarozzi y Castillo (2004).

tentar las resoluciones de corto plazo a las crisis políticas.⁶ En el segundo caso, las reformas de ajuste han dejado sectores no incluidos políticamente y las fallas de un reformulado desempeño estatal son el germen de crisis profundas de representación política.⁷ Este contexto transicional puede resultar hostil para la permanencia de los partidos políticos más tradicionales, lo cual explica cómo muchos de ellos fueron corroídos por la crisis. Sin embargo, queremos llamar la atención sobre la insistencia de varios partidos políticos formados en la matriz anterior y que aún permanecen vigentes en el sistema político a pesar de los cambios ambientales, que buscan sintonizar con sectores sociales emergentes, tienen presencia en las legislaturas y en espacios subnacionales y hasta pueden ganar elecciones generales.⁸

Clasificación de los partidos políticos en torno a su relación con la sociedad

La clasificación de acuerdo con la antigüedad de los partidos puede complementarse con otra que considere las formas de relación que plantean los partidos políticos con respecto a la sociedad. Para ello, tomamos como referencia los argumentos de Keneth Roberts⁹ sobre la desmasificación de la representación política y la verticalización de los lazos entre el partido y la sociedad.

De acuerdo con Roberts, la tendencia a la desmasificación de la representación política en América Latina supone el declinamiento de las asociaciones secundarias de gran escala (sindicatos, por ejem-

6. Mainwaring y Pérez-Liñán (2005).

7. Bejarano, Mainwaring y Pizarro (2004).

8. Algunos ejemplos de la vigencia de partidos políticos *antiguos* en el panorama actual son la victoria del Partido Aprista Peruano en las elecciones presidenciales, la permanencia en el sistema político del Partido Liberal Colombiano y el Partido Conservador Colombiano con control de un porcentaje importante del legislativo y de las gobernaciones, la continuidad de gobiernos locales de Izquierda Democrática y el Partido Social Cristiano en el Ecuador y la vigencia de Unidad Nacional (frente que integra el Partido Popular Cristiano), como tercera fuerza política en el Perú.

9. Roberts (2003).

plo), el atrofiamiento de las estructuras organizacionales de base y el deceso del concepto mismo de militancia política. Aunque se pueda pertenecer a organizaciones, el nuevo tipo de filiación política supondría, de acuerdo con el autor, vehículos más localizados o especializados de participación. Con respecto a la tendencia a la verticalización de los lazos entre el partido y la sociedad, esta se reflejaría en el cambio de un modo de incorporación corporativista a un modo clientelista en el que las formas horizontales de organización basadas en intereses de clase dan cabida a redes verticales, policlasistas, que dependen de intercambios de favores materiales y políticos individualizados. Así, la verticalización es consecuencia de la atrofia de los electorados masivos y organizados y de la profesionalización de las estructuras de liderazgo y de campañas electorales de las agrupaciones políticas.

Para el autor, estas dos tendencias reflejarían el paso de un sistema de partidos de movilización obrera hacia uno elitista,¹⁰ con lo que se estaría retornando a un nuevo estilo de política oligárquica, más profesionalizada, y con una competencia política que gira alrededor de líderes que atraen a un electorado diverso e indiferenciado, sin utilizar a la ideología o los intereses de clase como instrumento movilizador.

En *La política por dentro*, señalábamos que a partir de los planteamientos de Roberts, es posible identificar dos tipos ideales de agrupación política tomando como referencia las relaciones que se establecen con la sociedad. El primero es un modelo “horizontal-ideológico”, que se caracteriza por un estilo corporativista de incorporación de sectores sociales a la representación política sobre la base de intereses de clase, lo que implicaría una presencia fuerte y desarrollado de asociaciones secundarias, una estructura orgánica fuerte y de pretensión nacional, y una militancia política activa. En cambio, el segundo es un modelo “vertical-personalista”, que sintetiza la relación política en términos de intercambio de favores individualizados, dirigiéndose a un sector social indiferenciado y policlasista, lo cual implicaría la ausencia de asociaciones secundarias y la centralidad en la mediación política de redes asociativas alrededor de intereses puntuales, una es-

10. En concordancia con la transición de un modelo de desarrollo Estado-céntrico a uno postajuste neoliberal, que desarrollamos en el acápite anterior.

estructura organiza débil y una filiación política profesionalizada y elitista restringida a períodos electorales (ver cuadro 1.4).

Como lo señalamos, el autor centra su análisis en los partidos obreros, por lo que encuentra una división temporal entre ambos modelos de relación entre Estado y sociedad: el modelo horizontal-ideológico pertenecería a un tipo de partido formado a base de los clivajes obreros (matriz Estado céntrica), mientras que el vertical-personalista respondería más a un modelo de partido franquicia, es decir, que no apela a la representación de sectores sociales y que sobrevive gracias a un caudillo y a la inscripción electoral del movimiento (predominante en los escenarios postajuste).¹¹

La separación temporal presentada por Roberts es hasta cierto punto relativa si aplicamos el criterio a una muestra mayor a la de los partidos obreros. El amplio universo de partidos formados antes del período de “doble transición” al que hacemos referencia también puede incluir a agrupaciones políticas con una mayor cercanía al modelo vertical-personalista, como son los casos de Acción Popular en Perú y del Partido Social Cristiano en el Ecuador, que paulatinamente fueron tomando un cariz personalista en torno a la figura de sus líderes, Fernando Belaunde y León Febres Cordero, respectivamente. Asimismo, es posible identificar sin problema a agrupaciones formadas después del hito señalado que se distancian significativamente del modelo de partido franquicia y que, por el contrario, adscriben patrones de representación política corporativa y con un alto componente ideológico, como son los casos de los partidos indígenas Pachakútik en el Ecuador, el MIP en Bolivia y el ASI en Colombia. Si bien es cierto que el componente de movilización no es estrictamente clasista, estamos frente a la expresión política de nuevos movimientos sociales identificados a base de clivajes sociales emergentes, como es el étnico. Asimismo, podemos considerar partidos de fuerte componente ideológico, tanto de izquierda (Patria para Todos en Venezuela, Polo Democrático en Colombia) como de derecha (Primero Justicia en Venezuela), formados en el último período. Por lo tanto, manteniendo los criterios planteados por Roberts y aplicándolos a un universo más amplio y no restringido a partidos obreros, podemos obtener una forma de clasificación mixta

11. Para una caracterización del “partido franquicia” ver Tanaka (2004: 101-104).

Cuadro 1.4
CLASIFICACIÓN DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS DE ACUERDO
CON SU RELACIÓN CON LA SOCIEDAD

TIPOS IDEALES DE AGRUPACIÓN POLÍTICA	MODOS DE INCORPORACIÓN DE LA SOCIEDAD	ASOCIACIONES SECUNDARIAS	ESTRUCTURAS ORGANIZA- CIONALES	MILITANCIA POLÍTICA
<i>Horizontal- ideológico</i>	Corporativistas (basados en intereses de clase) e ideológicos	Asociaciones secundarias (sindicatos) fuertes	Fuertes	Militancia política activa
<i>Vertical- personalista</i>	Policlasistas, que dependen de intercambios de favores materiales y políticos individualizados	Redes asociativas alrededor de temas específicos con formas dispersas de acción colectiva	Débiles	Profesionali- zación de las Organiza- ciones partidarias y de las campañas electorales

Fuente: La política por dentro.

y complementaria que permite comprender mejor el abanico de agrupaciones políticas que se han formado en la región andina.

Ubicación de los partidos políticos andinos de acuerdo con la clasificación mixta

Atendiendo a este doble criterio de clasificación, en *La política por dentro* esbozamos una matriz tomando en cuenta tanto la antigüedad de los partidos como el tipo de relación que planteaban con la sociedad (ver cuadro 1.5). En el presente artículo avanzamos hacia la ubicación de las agrupaciones políticas en la matriz expuesta, a base de una cuantificación de los componentes de antigüedad y personalismo/corporativismo que asumen las clasificaciones expuestas anteriormente. Para la medición de las agrupaciones políticas de acuerdo con su antigüedad, dividimos el intervalo que va entre 1930

Cuadro 1.5
MATRIZ PARA LA UBICACIÓN DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS ANDINOS

	NUEVOS (DESPUÉS DE LA “DOBLE TRANSICIÓN”)	ANTIGUOS (ANTES DE LA “DOBLE TRANSICIÓN”)
Horizontal-ideológico Relación horizontal con la sociedad (corporativos). Componente ideológico o intereses de clase para la movilización política	PK, MAS, MIP, MNI, PPT, Polo Democrático, Primero Justicia, ASI, CR, UN	PL, PC, APRA, AD, MNR, PPC, COPEI, MIR, ID, DP, ADN, MPD
Vertical-personalista Relación vertical con la sociedad (clientelista). Competencia política alrededor de personalidades dominantes o camarillas de notables	PRE, PSP, PP, MVR, NFR, MSM, CV, UPP, FIM, SP, SC, EC	AP, PSC

Fuente: elaboración propia.

(fundación del APRA) y 2007 (actualidad) en diez lapsos de ocho años cada uno, otorgando puntaje de acuerdo al número de intervalos de antigüedad de cada agrupación. Así, por ejemplo, el APRA obtiene 10 puntos, mientras que los partidos formados en los últimos ocho años un punto. Para el caso de los partidos colombianos Partido Liberal y Partido Conservador, formados en el siglo XIX, se les otorga un puntaje de 11 puntos.

Para la medición de las agrupaciones políticas de acuerdo con sus formas de relacionarse con la sociedad, creamos un continuo donde tenemos dos extremos: la agrupación personalista (o partido franquicia) y en el otro a los partidos de alto componente ideológico y que plantean esquemas corporativos para relacionarse con la sociedad. Para ello creamos un índice medido de 1 al 10 tomando en consideración: adscripción a ideologías internacionales, importancia

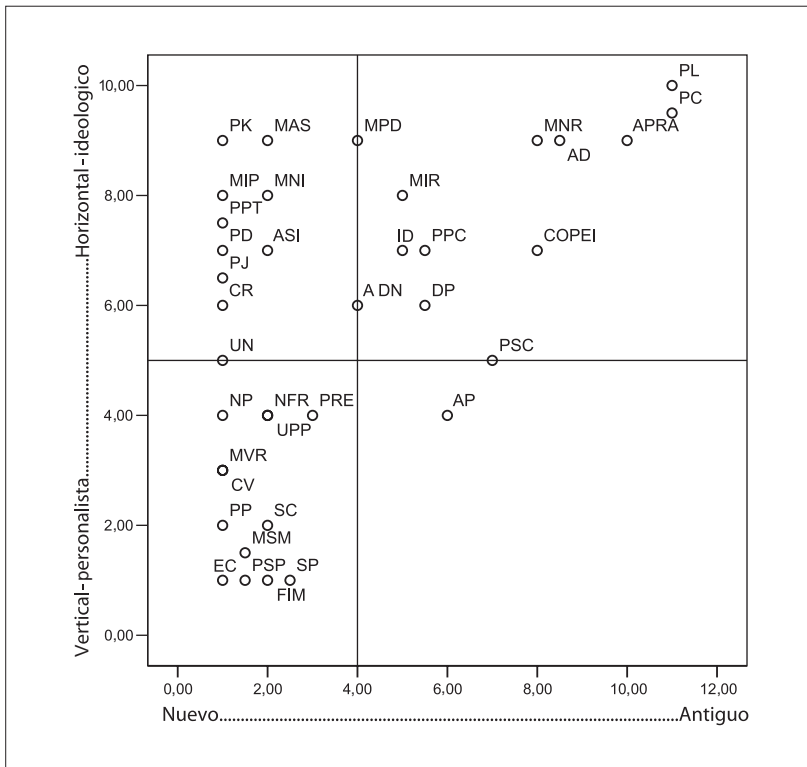
de asociaciones intermedias en la estructura orgánica, facilidad para autoubicación en el eje izquierda-derecha, cohesión interna a base de líneas programáticas/ideología o en torno a personalismos y relación con el electorado en torno a clivajes sociales o ejes identificados claramente. La información para realizar esta medición proviene de cuestionarios aplicados a los dirigentes de estas agrupaciones políticas en el marco de investigación de *La política por dentro*.

De acuerdo con la puntuación obtenida, podemos ubicar a las agrupaciones en un eje de dos coordenadas: por un lado la antigüedad (que distingue a partidos nuevos y antiguos tomando como hito la tercera ola de democratización en América Latina) y por el otro el nivel horizontal-ideológico o vertical personalista (ver gráfico 1.2). Con ello también es posible completar la matriz planteada anteriormente (ver cuadro 1.5).

Los factores de “vitalidad” de los partidos políticos andinos

¿Por qué algunos partidos políticos permanecen vigentes en sus respectivos sistemas políticos y otros no? ¿Por qué algunos desaparecen y otros se mantienen siendo atractivos para el electorado de sus países? La clasificación mixta presentada tiene por finalidad ubicar, tomando como referencia la antigüedad y el tipo de relación que plantean con la sociedad, las posibilidades de “sobrevivencia” de los partidos políticos andinos. Esta clasificación se desarrolla bajo el supuesto de la institucionalización interna de los partidos políticos. Es decir, tomando en cuenta los dos aspectos de la clasificación supone: 1) Las organizaciones personalistas tienden a una existencia efímera o en tanto persista el elemento de cohesión, que es la atracción de determinado liderazgo. Las organizaciones personalistas se caracterizan por un bajo nivel de institucionalización y son altamente informales y dependientes de la arbitrariedad de las elites que la dirigen. Cuanto más personalista es una organización, menores son las posibilidades de permanencia en el tiempo. Por el contrario, en tanto las organizaciones planteen relaciones horizontales ideológicas y corporativas con la sociedad, dependerán menos de coyunturas y buscarán un enraizamiento permanente en la sociedad. 2) Las organizaciones más antiguas tienden a haber logrado mayores elementos de

Gráfico 1.2
UBICACIÓN DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS ANDINOS
DE ACUERDO CON LA CLASIFICACIÓN MIXTA



Fuente: elaboración propia

institucionalización interna, haber establecido rutinas y mecanismos que regulen la vida interna y generar elementos que las defiendan de las influencias del ambiente. ¿Pero es el nivel de institucionalización interna de las agrupaciones políticas el elemento que permite explicar su capacidad de sobrevivencia en el sistema político?

De acuerdo con nuestra clasificación, los partidos políticos que se ubican en el cuadrante de antiguos y horizontal-ideológico cum-

plirían con las mayores condiciones para permanecer en sus respectivos sistemas políticos. Analicemos a continuación cómo se cumplen estas condiciones, estudiando los supuestos elementos de “vitalidad” que contienen:

Relación horizontal ideológica entre el partido y la sociedad

En teoría, el tipo de relación que plantean los partidos con la sociedad es la primera condición que asegura cierta permanencia en el tiempo. Aquellos partidos tradicionales que anclaron sus bases en la representación de sectores sociales amplios con una plataforma política común a ellos, tendrían mayores posibilidades de conseguir un apoyo sólido para consolidarse. Es por ello que los partidos obreros y antioligárquicos formados hasta la primera mitad del siglo XX no abandonan del todo su tamiz “popular”.

Sin embargo, cabe decir que el cambio de matriz Estado céntrica a la de mercado ha desubicado a muchas de estas organizaciones. La emergencia de nuevos sectores movilizados postajuste ha generado desconcierto en algunos partidos antiguos que se vieron con problemas para representar una nueva agenda en la que la movilización indígena (Ecuador, Bolivia) y la demanda por inclusión política de sectores sociales marginados (Perú, Venezuela) han aparecido con fuerza. Estas demandas han sido recogidas por nuevos partidos políticos en un estilo más horizontal en sus relaciones con la sociedad y con cierto contenido ideológico, especialmente de izquierda (MAS en Bolivia, la alianza PSP-Pachakutik en el Ecuador, MVR y PPT en Venezuela).

También es cierto que otro tipo de nuevas organizaciones, con un modo de relacionamiento vertical y personalista, ha buscado ocupar ese vacío de representación de estas demandas emergentes. Sin embargo, el estilo más superficial de intentarlo (casi restringido a la etapa electoral, como es el caso de UPP en el Perú y PSP en el Ecuador) le otorga límites. Pueden hacerlo temporalmente, pero una vez que el *timing* electoral desaparece, surgen las dificultades de sostener el apoyo político orgánicamente.

La acumulación de capital político y la insistencia en la participación electoral

Los partidos políticos antiguos que tienden hacia un perfil de comportamiento con la sociedad más horizontal e ideológico tienen a su favor el paso de los años como un factor que les permite una mayor vinculación con su capital político. El mantener a lo largo de los años una organización y presencia nacional, cultura partidaria y una identidad en sus militantes les permite, a pesar de los cambios postajuste, mantener el partido aunque sea en baja intensidad, y en muchos casos muy a pesar de las prédicas antipartido (Fujimori en los años noventa en el Perú, Chávez en la actualidad en Venezuela) y de la emergencia exitosa de *outsiders*.

Recordemos que el colapso de los sistemas partidarios en Perú (1992) y Venezuela (1998) fue considerado por muchos analistas como el fin de los partidos tradicionales. La prédica antipolítica de los *outsiders* que evidenciaron el colapso sintonizaría, en teoría, con nuevas identidades políticas que no repondrían a los partidos tradicionales. Sin embargo, ¿qué sucede cuando desaparece el elemento producto del colapso? En el caso peruano —primer caso poscolapso—, a la caída del fujimorismo le ha sucedido la recomposición del sistema de partidos políticos tomando como ejes los partidos más antiguos del sistema, en especial el Partido Aprista Peruano. Aunque durante los gobiernos de Fujimori (1990-2000) el aprismo mantuvo un perfil muy bajo y sus desempeños electorales llegaron al 1%, hicieron los esfuerzos suficientes para mantener una organización y una cultura partidaria a partir de la insistencia (a veces en contra del sentido común) en la participación electoral. Luego de abstenerse de participar en las elecciones del Congreso Constituyente Democrático en 1992, decidieron participar en todas las elecciones nacionales y subnacionales, incluyendo en algunas en las que habían suspicacias suficientes sobre irregularidades o donde los niveles de competencia política eran mínimos. Las lides electorales permiten activar la cultura y el capital político, aunque no necesariamente ello suponga éxitos en todo momento.

Cabe mirar los casos de otros países teniendo como espejo la experiencia aprista. En el caso de Venezuela, Hugo Chávez atraviesa su

apogeo político, y se cuestiona la ausencia de competitividad electoral en los múltiples comicios que se han llevado a cabo bajo su mandato. Ello es justificación para que partidos tradicionales como Acción Democrática mantengan una posición abstencionista, a pesar de que se reconoce que aún permanece viva en el nivel de cultura política la militancia adeca. No es casual que la candidatura opositora en el 2006, la de Manuel Rosales, se basara en gran parte en ex miembros del aparato adeco, como lo fue el mismo ex candidato presidencial. En Colombia, a pesar de la hegemonía uribista, la política local y, sobre todo, regional sigue siendo dominada por los caudillos y líderes liberales y conservadores. La participación electoral termina siendo un elemento decisivo para la activación del capital y de la cultura políticos de los partidos tradicionales.

La institucionalización interna

Esta combinación de relación horizontal ideológica y antigüedad tiene como correlato un alto nivel de institucionalización interna de los partidos. El sustento propositivo ideológico permite una mayor coherencia política dentro de la militancia. La tradición organizativa hace que, en momentos de crisis, incluso las disidencias se reflejen en torno a lineamientos políticos (y no sólo a intereses personales). Uno de los hallazgos de *La política por dentro* sostenía que en las organizaciones políticas más antiguas, a diferencia de las nuevas, existe una mayor institucionalización de prácticas deliberativas en espacios subnacionales, una mayor preocupación y desarrollo en la capacitación a sus militancias y una mayor institucionalización de las ramas femeninas, lo que tendría ciertas implicancias en su permanencia en el tiempo.

Al respecto es interesante apreciar cómo los partidos políticos antiguos y de corte horizontal-ideológico alcanzan un mayor desarrollo en su reglamentación y mecanismos de democracia internos. Un ejemplo de ello son los partidos tradicionales peruanos (PAP, PPC y AP), que implementaron mecanismos de democracia interna previos a la obligatoriedad dada por la Ley de Partidos Políticos. Del mismo modo, este tipo de agrupaciones ha desarrollado interesantes medios de formación y capacitación de sus cuadros políticos. Acción De-

Cuadro 1.6
DIFERENTES TENDENCIAS ENTRE PARTIDOS POLÍTICOS
ANTIGUOS Y NUEVOS EN LA REGIÓN ANDINA

	ANTIGUOS Y HORIZONTALES IDEOLÓGICOS	NUEVOS Y VERTICALES PERSONALISTAS
Sustento propositivo	Ideología	Demandas puntuales
Expresión de disidencias	Escisión orgánica	Personalización
Órganos deliberativos	Prácticas deliberativas en espacios subnacionales	Falta de prácticas deliberativas a escalas subnacionales
Capacitación	Mayor desarrollo de líneas de capacitación	Menor desarrollo de líneas de capacitación
Inclusión	Demandas sociales emergentes casi ausentes	Mayor inclusión de nuevas demandas sociales (sectores marginales)
Género	Mayor institucionalización de ramas femeninas	Menor organización de ramas femeninas

Fuente: La política por dentro.

mocrática en Venezuela, a pesar de su práctica abstencionista, viene implementando talleres de divulgación y formación de su nueva Propuesta País, y el COPEI, no obstante su alto debilitamiento, cuenta con un instituto de capacitación. Lo mismo encontramos en Izquierda Democrática y el Partido Social Cristiano del Ecuador, y el PPC del Perú. Es decir, son los partidos más antiguos los que más invierten en capacitar a sus militantes, generando incentivos para la filiación.

En cambio, los partidos nuevos, que responden más a un estilo vertical y personalista, tienen a su favor el arraigo popular del líder máximo de la organización, que logra sintonizar con demandas sociales insatisfechas (en muchos casos provenientes de sectores marginales de la sociedad). Las prácticas políticas al interior de este tipo de organizaciones se homogeneizan en torno a la informalidad (o al cumplimiento superficial de formalismos exigidos por ley) sin una vocación por institucionalizar prácticas y enraizar culturas partidarias.

La transferencia de liderazgos

Evidentemente, el alto nivel de institucionalización de normas y prácticas internas que tienen los partidos políticos antiguos no es suficiente, y no necesariamente se traduce en réditos electorales que les permitan mantenerse vigentes. El desarrollo institucional de los partidos es un factor muy importante, clave diríamos, pero requiere complementarse con un tipo de liderazgo renovado y muy atractivo para las sociedades. Si bien es cierto que la mayoría de partidos políticos antiguos con estilo de relacionamiento horizontal-ideológico tienen en común un importante desarrollo institucional, sólo en aquellos casos en que han realizado transferencias ordenadas de sus liderazgos históricos han logrado capitalizar su nivel institucional en beneficio electoral y, en el mejor de los casos, mantenerse vigentes y llegar al poder.

En el Perú, el retorno de Alan García en 2001 permitió recuperar del sótano donde se encontraba al Partido Aprista Peruano. El regreso del líder permitió reactivar una tradición y organización política existente y potenciarla al máximo posible, a tal punto que cinco años después (en 2006), el peso del líder y del partido lograron equilibrarse. Como lo señala Vergara,¹² Alan García no puede vivir sin el APRA y el APRA no puede vivir sin Alan García. La transferencia ordenada de liderazgos resulta en muchos casos trascendental. En el caso del PPC, Luis Bedoya Reyes cedió (en vida, un hecho muy importante políticamente) la presidencia del partido a Lourdes Flores Nano. El nuevo liderazgo de Flores le ha permitido al frente Unidad Nacional (del que es eje el PPC) alcanzar casi un cuarto de la votación nacional en dos elecciones nacionales consecutivas, lo cual explica el mejor momento electoral de este partido en su historia. Sin embargo, los casos peruanos todavía parecen ser la excepción.

Quizás el drama de los partidos políticos antiguos que “hacen su tarea” y alcanzan altos niveles de institucionalización no pueden traducir sus capitales políticos en hegemonía en el sistema por el retrainamiento y conservadurismo de sus liderazgos históricos. Acción Democrática en Venezuela es todavía considerado, incluso por el chavismo, como un partido existente y hasta “popular”, con una

12. Vergara (2006).

presencia a través de casas del partido en todo el país. Sin embargo, su posición política parece anquilosada en las decisiones conservadoras y abstencionista de Henry Ramos —el ex líder parlamentario adeco y actual presidente del partido—, que no cede paso a procesos de renovación internos. Similar situación se diagnostica en el caso del MNR, en el que se indica que mientras Gonzalo Sánchez de Lozada no “suelte” el liderazgo del partido (que lo mantiene a pesar de su ausencia física de Bolivia), no se podrá dar espacio a las voces de renovación que aparentemente existen.

El enraizamiento regional

Un elemento importante y poco analizado para comprender la permanencia de partidos políticos en los sistemas políticos es su desempeño en elecciones subnacionales. Pachano elaboró un índice de territorialización de los partidos políticos para dar cuenta de cómo los partidos tradicionales ecuatorianos se habían regionalizado como una estrategia, consciente o no, de sobrevivencia electoral. No es casual que el dominio del Partido Social Cristiano en la costa y de Izquierda Democrática en la sierra, sobre todo a nivel de elecciones ediles, se mantenga a pesar de su debacle en elecciones parlamentarias y presidenciales.¹³

Colombia nos ofrece un caso coherente con esta visión. En las elecciones subnacionales de 2002, el Partido Liberal había logrado doce gobernaciones y el Partido Conservador, cuatro, controlando entre ambos la mitad de jurisdicciones. En las últimas elecciones subnacionales de 2007, el Partido Liberal ha disminuido a cinco gobernaciones y el Partido Conservador ha incrementado ligeramente a cinco (de un total de 32), apareciendo por primera vez el Partido de la U como un actor en este tipo de elecciones (siete gobernaciones). Sin embargo, continúan siendo los actores claves en política regional, al punto que se considera que son los caudillos locales provenientes de los partidos tradicionales colombianos los que todavía ejercen dominio sobre los designios de sus respectivas zonas.

Sin embargo, en Perú y Bolivia los partidos tradicionales no han logrado buenas actuaciones en elecciones subnacionales. Si bien es

13. Pachano (2007).

cierto que en las elecciones regionales de 2002, el Partido Aprista Peruano logro doce gobiernos regionales (de un total de 24), en 2006 este numero se redujo a dos. En Bolivia, ninguna de las prefecturas es gobernada por un partido con más de diez años de antigüedad.

El impacto del desempeño subnacional en la política nacional es un tema aún poco explorado, pero que podría darnos pistas sobre su efecto en las posibilidades de institucionalización y permanencia de los partidos políticos.

Conclusiones: la necesidad de los partidos

¿Por qué en algunos países los partidos políticos tradicionales mantienen su vigencia, mientras que en otros han entrado en un declive que parecer terminal? ¿Qué es lo “normal”: que los partidos políticos desaparezcan o que se renueven internamente de modo que sigan siendo atractivos para el electorado? ¿O simplemente que dominen el sistema político de modo que no quede otra opción a los electores que elegir entre estos?

En los países con democracias consolidadas, la permanencia de los partidos es consistente. Son las nuevas democracias las que presentan altos niveles de volatilidad electoral y donde la “esperanza de vida” de los partidos es comparativamente más baja. Sin embargo, a pesar de estas características, América Latina muestra casos de sistemas partidarios con un significativo enraizamiento en la sociedad, y por lo tanto con una duradera presencia de partidos denominados tradicionales. Es cierto que los sistemas políticos latinoamericanos han evidenciado aperturas a la emergencia de nuevas fuerzas, pero la política en muchos países sigue girando en torno a —o con la preeminencia de— partidos tradicionales, como son el caso del Partido Justicialista en Argentina, el PRI en México, el Partido Socialista, el Partido Demócrata-Cristiano y la Unión Demócrata Independiente en Chile, el Partido Colorado y el Partido Blanco en Uruguay, el Partido Colorado en Paraguay, el Partido Liberal y el Partido Nacional en Honduras, entre otros.

Es precisamente en los países andinos donde los partidos tradicionales han mostrado su menor capacidad de resistencia a los cambios del ambiente, caracterizados por el proceso de “doble transición”

que hemos explicado en el artículo. Sin embargo, y a pesar de que prácticamente todos estos países han sufrido el colapso de sus sistemas partidarios, algunos partidos tradicionales se resisten a desaparecer, logran ubicarse como actores secundarios pero importantes en el juego político y, en pocos casos, ganar elecciones presidenciales. Los partidos tradicionales en los países andinos son ejemplos de necesidad, de insistir terca y porfiadamente en su permanencia en el sistema, unos con mayor éxito que otros.

Si constatamos el desempeño electoral de los partidos que, de acuerdo con la clasificación planteada arriba, alcanzan altos niveles de institucionalización, vemos que en el proceso electoral de 2006 que se realizó en cada uno de los países andinos alcanzan resultados disímiles. En el Perú, luego de la caída del fujimorismo, es a los partidos tradicionales a los que mejor les va, al punto que el APRA ha vuelto a ser gobierno. En Colombia el escenario es compartido, ya que el Partido Liberal se ha resignado a una tercera posición, detrás del uribismo (que ha recibido el apoyo del Partido Conservador) y del nuevo Polo Democrático. Sin embargo, en este país, la política todavía sigue funcionando a base de la dinámica que imponen los caudillos azules y rojos, que ha sabido leer con eficiencia Álvaro Uribe, ex liberal y ahora aliado con los conservadores. En el Ecuador, la alianza de Izquierda Democrática con un movimiento nuevo (RED) no la salvó de la derrota electoral. En Bolivia, solo el MNR continúa teniendo una participación electoral por más exigua que sean las adhesiones. Mientras que en Venezuela, la debacle es contundente (ver cuadro 1.7).

Lo que queda claro en esta aproximación al tema es que el énfasis en la institucionalización de los partidos políticos (elemento que ha sido considerado central por la cooperación internacional y por cierto sector de la academia) es importante como factor que influye en la permanencia de los partidos en el sistema político, pero que, por un lado, no es decisivo y requiere complementarse con otros factores, y que, por otro, no influye necesariamente en el éxito electoral. Los partidos que “cumplen con la tarea” (tienen un alto nivel de desarrollo institucional interno, capacitan a sus militantes, establecen mecanismos y rutinas formales de democracia interna y de toma de decisiones, renuevan sus liderazgos, plantean relaciones horizon-

Cuadro 1.7
DESEMPEÑO ELECTORAL DE PARTIDOS POLÍTICOS
TRADICIONALES EN 2006

AGRUPACIÓN POLÍTICA	% ELECC. 2006	OBSERVACIONES
Partido Liberal	11,84	
Partido Conservador		Apoyaba explícitamente candidatura de Álvaro Uribe
Partido Aprista Peruano	24,32	
Acción Democrática		No participó en las elecciones
Mov. Nacion. Revolucionario	6,46	
COPEI		Apoyaba explícitamente la candidatura de Manuel Rosales
Partido Popular Cristiano	23,81	Como parte del frente Unidad Nacional
Izquierda Democrática	14,84	En alianza con RED
Mov. de Izq. Revolucionaria		No participó en las elecciones
Mov. Popular Democrático	1,33	
Acción Dem. Nacionalista		No participó en las elecciones

Fuente: elaboración propia.

tales con la sociedad, etc.) no necesariamente son recompensados con el éxito electoral. La institucionalización interna puede permitir establecer dinámicas que hagan de los partidos políticos actores relevantes para la política, pero ello requiere complementarse con una lectura apropiada de cuál es el papel que deben asumir en coyunturas electorales.

La apuesta por la institucionalización interna es el primer paso, de varios, que los partidos deben tomar en pos de su permanencia y

centralidad en la política de los países. De no hacerlo, las posibilidades de sobrevivencia son aún menores. Los partidos nuevos personalistas y verticales sólo cuentan a favor de su permanencia en el sistema con el arraigo de su líder. En la mayoría de casos no prosperan. Tienen mayores posibilidades de subsistencia si acceden al gobierno (los partidos fujimoristas, los partidos chavistas, uribistas, Perú Posible), y menor longevidad cuando el impulso que una vez los llevó a la cima languidezca tempranamente (CONDEPA y UCS de Bolivia).

Pero tampoco el nivel de institucionalidad debe menoscabar la flexibilidad estratégica que deben tener las organizaciones para adaptarse a los cambiantes clivajes sociales, sobre todo en un escenario postajuste, como se ha señalado correctamente para comprender el caso del Partido Justicialista en Argentina.¹⁴ Los partidos tradicionales (por lo menos en los países andinos) han dejado de lado la representación de sectores sociales emergentes (como los indígenas), lo cual les ha restado posibilidades de consolidación. Cuando esta agenda es recogida por partidos nuevos pero ideológicos y de comportamiento horizontal con la sociedad (como el caso del MAS en Bolivia), existen mayores posibilidades de su institucionalización.

Antes que anunciar un cambio del sistema político en los países andinos, los datos evidencian que se inicia un proceso de convivencia entre partidos políticos antiguos e institucionalizados, expresiones de representación de clivajes sociales emergentes y agrupaciones políticas personalistas de existencia volátil. Este tipo de convivencia, una suerte de vivir simultáneamente momentos distintos de la historia, refleja políticamente las complejidades de las sociedades andinas.¹⁵

14. Levitsky (2003).

15. Considero, por ejemplo, que el APRA representa el Perú preajuste, y que eso es sólo el 25% del electorado nacional. El Perú postajuste (informalizado, rural, descontento con el crecimiento económico, etc.) aún no encuentra una forma orgánica de representación política.

Bibliografía

- BEJARANO, Ana María, Scott MAINWARING y Eduardo PIZARRO
2004 *The crisis of democratic representation in the Andes: An overview*. Mimeo.
- CAVAROZZI, Marcelo y Esperanza CASTILLO
2004 “Los partidos políticos en América Latina hoy: ¿consolidación o crisis?”. En Marcelo Cavarozzi y Juan Abal Medina (comp.), *El asedio a la política. Los partidos latinoamericanos en la era neoliberal*. Buenos Aires: Homo Sapiens.
- CAVAROZZI, Marcelo
1996 *El capitalismo político tardío y su crisis en América Latina*, Buenos Aires, Homo Sapiens Ediciones.
- COLLIER, Ruth y David COLLIER
1991 *Shaping the Political Arena: Critical Junctures, the Labor Movement, and Regime Dynamics in Latin America*. Princeton: Princeton University Press.
- LEVITSKY, Steven
2003 *Transforming Labor-Based Parties in Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press.
- MAINWARING, Scott y Anibal PÉREZ-LIÑÁN
2005 “Latin American Democratization since 1978: Democratic Transitions, Breakdowns and Erosions”. En Frances Hagopian y Scott Mainwaring (ed.), *The Third Way of Democratization in Latin America. Advances and Setbacks*. Cambridge: Cambridge University Press.
- MELÉNDEZ, Carlos y Rafael RONCAGLILO
2006 *Estudio andino sobre partidos políticos*. Lima: IDEA Internacional.

PACHANO, Simón

2007 *La trama de Penelope*. Quito: FLACSO-IDEA.

ROBERTS, Kenneth

2003 “El sistema de partidos y la transformación de la representación política en la era neoliberal latinoamericana”. En Marcelo Cavarozzi y Juan Abal Medina (comp.), *El asedio a la política. Los partidos latinoamericanos en la era neoliberal*. Buenos Aires: Homo Sapiens.

RONCAGLIOLO, Rafael y Carlos MELÉNDEZ (eds.)

2007 *La política por dentro. Cambios y continuidades en las organizaciones políticas de los países andinos*. Lima: IDEA Internacional.

TANAKA, Martín

2002 “Los partidos políticos en el fujimorismo y los retos de su reconstrucción”. En: Marcelo Cavarozzi y Juan Abal Medina, comps., *El asedio a la política. Los partidos latinoamericanos en la era neoliberal*. Rosario, Homo Sapiens eds., pp. 317-347.

2004 “Situación y perspectivas de los partidos políticos en la Región Andina: el caso peruano”. En *Partidos políticos en la Región Andina: entre la crisis y el cambio*. Lima: Ágora democrática, pp. 101-104.

VERGARA, Alberto.

2006 *Chichas y limonadas. O el futuro político del país*. Mimeo.

2

Grande no es sinónimo de fuerte. Los partidos y la reforma política*

*Felipe Botero
Juan Carlos Rodríguez Raga*

Introducción

La reforma política de 2003 ha sido presentada ante la opinión pública en el país como un esfuerzo para *fortalecer* a los partidos. Por supuesto, hay que entender que la reforma se produjo en un momento en el cual el sistema de partidos colombiano estaba llegando a extremos inusitados de fragmentación, y que el tenor general de la reforma perseguía cambiar la lógica con la que operaban los partidos. En este sentido, se buscó que las “listas unipersonales” dejaran de ser mecanismos adecuados para conseguir representación política en las corporaciones públicas, pensando que serían partidos fuertes los que tomarían su lugar. Se pretendía pasar de una lógica electoral personalista, en la que el prestigio individual era el activo principal para obtener una curul, a una lógica de partido, en la cual los candidatos vieran en el prestigio de este y en el esfuerzo colectivo el vehículo para salir elegidos.

La reforma introdujo elementos muy importantes que efectivamente forzaron a los actores del sistema —partidos, movimientos y

* Ponencia presentada en el seminario-taller “La reforma política de 2003: ¿avances para la democracia?”. PNUD-IDEA Internacional-PLURAL, Bogotá, junio 26, 2007. Agradecemos la asistencia de Paula Vinchery en la obtención, manipulación y análisis de algunos de los datos utilizados en este texto, así como los comentarios de Santiago Olivella a una versión previa de este texto.

principalmente políticos— a reunirse en grupos que obtuvieran el número suficiente de votos para obtener curules. En este sentido, fue tremendamente exitosa y el número de actores relevantes en las elecciones se redujo drásticamente.

Sin embargo, grande no es sinónimo de fuerte. En este artículo argumentamos que si bien la reforma fue exitosa reduciendo sustancialmente el número de actores clave del proceso electoral, por sí sola no puede producir partidos fuertes. Sostenemos que la reforma política contribuye directamente en este proceso al inducir un cambio en la lógica con la que se conciben las elecciones —y los partidos mismos— en Colombia; la historia posterior al Frente Nacional (1958-1970) nos había acostumbrado a pensar en las elecciones como las disputas entre barones electorales cuyo poder se ha ido erosionando con el tiempo (Gutiérrez 2002); la reforma política nos incita ahora a pensar en partidos como los protagonistas de las elecciones. Sin lugar a dudas, la reforma política ha contribuido a modificar el panorama del sistema político de manera tal que los partidos son ahora sus protagonistas y no los políticos, como sucedía en el sistema anterior. No obstante, la recomposición del sistema de partidos produjo partidos que varían ampliamente en su grado de cohesión. La fortaleza de los partidos puede ser inducida por el sistema electoral, pero es un proceso que obedece en última instancia a las dinámicas internas de estos. Es decir, la reforma electoral tiene límites en lo que puede lograr: menos partidos que son más grandes pero no necesariamente más fuertes. El desarrollo de este argumento procede de la siguiente manera. En la sección 2 se hace un breve resumen de los objetivos de la reforma. En la sección 3 se analiza el impacto que tuvo la reforma electoral en dos dimensiones: en lo electoral y en lo legislativo. La sección 4 discute algunas implicaciones de la reforma electoral en el comportamiento legislativo de los partidos. Por último, la sección 5 recapitula el análisis sobre el contenido y los efectos de la reforma.

La reforma política

Como se mencionó en la introducción, el objetivo central de la reforma política era fortalecer a los partidos. Esto se puede deducir al hacer una revisión del contenido del acto legislativo que la aprobó. Sin

duda, el aspecto central de la reforma política es el electoral, pero la reforma también incluyó modificaciones en otros sentidos dirigidos a lograr el mismo fin. La reforma también contempla elementos sobre la organización de los partidos, la financiación de campañas y algunas provisiones menores sobre el procedimiento legislativo.

El contenido electoral de la reforma es bien conocido y aquí sólo basta con hacer una breve mención al tema.¹ La reforma introdujo cambios en el sistema electoral que modificaron drásticamente la dinámica de las elecciones en el país. El eje de la reforma electoral lo constituyen el establecimiento de un umbral electoral, la exigencia a los partidos de presentar listas únicas con un máximo de candidatos igual al número de puestos a proveer, y la adopción del sistema D'Hondt como fórmula de traducción de votos en curules. La conjunción de estos tres elementos obligó a los políticos —que participaban en las elecciones anteriores prácticamente a título personal— a agruparse en partidos.

Adicionalmente, la reforma política le dio a los partidos la posibilidad de presentar listas cerradas —cuyo orden es determinado por el partido— o listas abiertas —cuyo orden es determinado por los ciudadanos al momento de votar—. La consistencia de este mecanismo con el espíritu de la reforma es ambigua. Por un lado, representa un bastión de personalismo dentro de un conjunto de medidas guiadas por la lógica colectiva, en la medida en que son los electores, y no las cúpulas partidistas, quienes determinan el orden último de las listas con voto preferente. Por otro lado, sin embargo, la lógica de los partidos tiene relevancia en tanto que los votos se totalizan primero al nivel de los partidos y luego a nivel de los candidatos. Así, un voto por un individuo es también, y de forma importante, un voto por su partido, y contribuye a que tanto dicho candidato como sus copartidarios sean elegidos.

La ambigüedad es aún mayor dadas las particularidades que tiene el mecanismo del voto preferente instaurado en Colombia.² En

1. Ver por ejemplo Botero (2006), Giraldo y López (2006) y Rodríguez Raga y Botero (2006).

2. La discusión que sigue se basa en lo expuesto en Rodríguez Raga (2006); ver también Shugart, Moreno y Fajardo (2001: 10-11 y apéndice).

efecto, existen tres tipos de voto preferente. En primer lugar, están las llamadas *listas flexibles*, en las cuales el uso del voto preferente es opcional para los votantes. Cuando se hace uso de este, naturalmente, se está apoyando a un candidato específico dentro de la lista. Sin embargo, en esta modalidad, los votos depositados por toda la lista (votos no preferentes) se interpretan como un respaldo del elector al orden preestablecido por el partido. En ambos casos, con o sin voto preferente, se está contribuyendo explícitamente a determinar quiénes dentro de una lista han de obtener los escaños.

Por otra parte, están los sistemas en los cuales sólo se tienen en cuenta los votos preferentes para asignar las curules a los candidatos. Dentro de este grupo hay dos subtipos. Por un lado, el sistema de *listas abiertas* también deja como opcional el uso del voto preferente por parte del elector, pero los votos por la lista sólo se cuentan para determinar el número de escaños que obtiene el partido en su totalidad, mas no para decidir a quiénes van dichos escaños. Por otro lado, el sistema de *cuasi-listas* hace obligatorio el uso del voto preferente para los votantes, es decir, no es posible emitir un voto de partido. El orden para la asignación de curules, naturalmente, está también determinado exclusivamente por el cómputo de tales votos preferentes.

En términos de los incentivos que presenta cada sistema para combatir la personalización, el sistema de listas flexibles es el más fuerte, ya que el orden de lista predeterminado por el partido tiene alguna consecuencia. Entre los dos subtipos restantes, aunque parezca contraintuitivo, el sistema de *cuasi-listas* desestimula con mayor eficacia el personalismo en la medida en que los candidatos tienen que cortejar grupos de electores más numerosos para lograr ser elegidos: no bastan estrechas clientelas cautivas sino que es necesario ampliar los electorados para llegar a los cuerpos legislativos. Esto contrasta con el caso del sistema de listas abiertas, en el que, paradójicamente, cuanto mayor sea la proporción de seguidores de un partido que decide votar por la lista completa, menor será el esfuerzo individual de un candidato en términos del número de votos preferentes que debe atraer para obtener su escaño.

La reforma de 2003 implantó en Colombia un sistema híbrido, único en el mundo, que mezcla las listas cerradas con las listas abiertas (tal como se describieron arriba). En esta medida, los partidos

pueden optar por lanzar un mensaje de cohesión interna al participar como lista cerrada. Pero también tienen la opción de lanzarse bajo una modalidad de voto preferente en la que sólo estos tienen incidencia a la hora de asignar curules a candidatos dentro de la lista.³ Más adelante se verá cómo se dio el uso de este mecanismo en las elecciones posteriores a la instauración de las nuevas reglas electorales.

La reforma política también incluye modificaciones sobre la organización de los partidos y la financiación de las campañas. Se establece que la organización interna de los partidos debe ser democrática⁴ —una crítica importante que se le hiciera a la constitución de 1991— y prohíbe la doble militancia. Igualmente, garantiza el uso de medios de comunicación y garantiza los derechos de la oposición. En cuanto a campañas, la reforma establece el sistema de financiación por reposición, el cual, aunque dista de ser un mecanismo que fortalezca partidos, permite que los partidos más pequeños o con menos trayectoria puedan competir en las elecciones.

La reforma política logró exitosamente ordenar el caos imperante en las elecciones (Rodríguez Raga y Botero 2006). Se quería organizar la competencia electoral desmedida por el abrumador número de listas que participaban en cada elección, buscando que fueran unos pocos los actores claves del proceso. Se supuso también que al reducir los actores, se producirían unos nuevos actores colectivos que tendrían atributos deseables tales como coherencia interna, cohesión, disciplina, etcétera. En este sentido, la reforma fue menos exitosa. Los políticos —que estaban acostumbrados a actuar

3. El Art. 13 del Acto Legislativo No. 1 de 2003 dice: “En el caso de los partidos y movimientos que hayan optado por el mecanismo del voto preferente, los votos por el partido o movimiento que no hayan sido atribuidos por el elector a ningún candidato en particular, se contabilizarán a favor de la respectiva lista para efectos de la aplicación de las normas sobre el umbral y la cifra repartidora, pero no se computarán para la reordenación de la lista”. De hecho, puede darse el caso absurdo en el que una lista obtenga más curules que votos preferentes, en cuyo caso, hasta donde sabemos, no existe una clara normatividad para definir a quién van tales curules.

4. Esto, en la medida en que no se incluyan mecanismos concretos de democratización interna, no deja de ser poco más que un saludo a la bandera.

de forma independiente— ahora se han visto obligados a buscar consensos con sus copartidarios para tener posiciones de partidos. Sin embargo, la cohesión de los partidos varía de partido en partido. La reforma produjo pocos partidos grandes, pero no produjo partidos cohesionados o fuertes.

El tamaño de un partido no está relacionado con su nivel de cohesión (v. g. cercanía ideológica de sus miembros o disciplina). El problema que decidió resolver la reforma política era el problema de la debilidad de los partidos manifiesta en la miríada de listas que cada uno de ellos presentaba en las elecciones. Los partidos eran percibidos como débiles en el sentido en que la fragmentación partidista hacía muy difícil que estos actuaran coordinadamente. De hecho, los políticos tenían incentivos fuertes para tratar de diferenciarse de sus copartidarios —y demás adversarios—, dado que sus reputaciones personales eran definitivas a la hora de ganar las elecciones. Como resultado, muchos partidos —y sus múltiples listas— y movimientos políticos obtenían escaños con relativamente pocos votos. La reforma política cambió la lógica de funcionamiento del sistema haciendo que los actores clave no fueran los individuos sino los partidos. Es por esto que sugerimos que la reforma logró efectivamente reducir el número de protagonistas del proceso electoral y también moderó la oferta política que solía abrumar a los votantes, y es en este sentido que la reforma reduce el número de actores relevantes.

Análisis de los resultados electorales

En esta sección se hace un análisis del impacto de la reforma política teniendo en cuenta los resultados de las elecciones legislativas de 2006.⁵ El objetivo del análisis es estudiar el efecto de la reforma tanto en el sistema de partidos en general como en los diferentes partidos y su relación con los votantes.

5. Algunas partes del análisis correspondiente al Senado son tomadas de Rodríguez Raga y Botero (2006).

Umbral

En el caso del Senado, la reforma política estableció como requisito para acceder a la distribución de escaños que los partidos políticos superaran el 2% de los votos válidos. En términos prácticos, esto implicó que los partidos que no lograran sumar alrededor de 180.000 votos no podrían obtener curules.⁶ Así, el umbral presentó un incentivo fuerte para que los políticos se agruparan en la medida en que bajo el sistema anterior era posible obtener una curul con aproximadamente 30.000 votos. En las últimas cuatro elecciones, ninguna lista al Senado había obtenido más de 120.000 votos, salvo las correspondientes a la Nueva Fuerza Democrática y a la AD-M19 en 1991. Era claro, entonces, que sería muy difícil ganar la elección para los candidatos actuando de forma individual. Por esta razón, en las elecciones de 2006 sólo compitieron veinte partidos en el Senado, de los cuales diez superaron el umbral y obtuvieron representación (ver cuadro 2.1). Este número es considerablemente menor a los 63 partidos que participaron en la elección de 2002. El número efectivo de partidos —una medida más precisa del número de actores del sistema de partidos que pondera los partidos de acuerdo con el porcentaje de votos o curules obtenidas— también se redujo, al pasar de 9,0 partidos a 6,9. Podría afirmarse, entonces, que el umbral electoral contribuyó a reducir el número de actores que participan en las elecciones al aumentar los requisitos necesarios para ganar curules.

En la Cámara de Representantes, por su parte, el umbral establecido por la reforma se combinó con otras dinámicas electorales para establecer una barrera de entrada a dicha corporación. Como se sabe, en departamentos que eligen más de dos curules el umbral se estableció en 50% del cociente electoral, mientras que en los doce departamentos binominales el umbral es 30% del cociente.⁷ Esto significó

6. A diferencia de la Cámara, en el Senado es imposible teóricamente superar el umbral y no obtener ninguna curul. En el caso extremo en que participen sólo dos partidos que obtengan 98% y 2% de los votos respectivamente, el primero obtendría 98 curules y el segundo obtendría 2.

7. El cociente (q) se obtiene al dividir el total de votos (v) entre el número de curules (M) a proveer en un distrito particular. Formalmente, tenemos que el umbral (u) está dado por: $u = 0,5 \frac{v}{M}$ si $M > 2$ ó $u = 0,3 \frac{v}{M}$ si $M = 2$

Cuadro 2.1
VOTACIÓN Y REPARTICIÓN DE CURULES EN EL SENADO POR PARTIDOS.
LA LÍNEA PUNTEADA SEPARA LOS PARTIDOS QUE SUPERARON
EL UMBRAL ELECTORAL DE LOS QUE NO LO HICIERON

PARTIDO	VOTOS	% VOTOS	CURULES
Partido Social de Unidad Nacional	1.591.775	17,3	20
Partido Conservador Colombiano	1.470.029	15,98	18
Partido Liberal Colombiano	1.436.657	15,62	18
Partido Cambio Radical	1.211.457	13,17	15
Polo Democrático Alternativo	875.451	9,52	10
Partido Convergencia Ciudadana	566.823	6,16	7
Movimiento Alas Equipo Colombia	418.124	4,54	5
Partido Colombia Democrática	272.524	2,96	3
Movimiento Mira	237.512	2,58	2
Movimiento Colombia Viva	229.556	2,5	2

Por el País que Soñamos	165.981	1,8	0
Dejen Jugar al Moreno	136.636	1,49	0
C4	86.609	0,94	0
Visionarios con Antanas Mockus	71.843	0,78	0
Movimiento de Participación Comunitaria	54.356	0,59	0
Mov. Comunal y Comunitario de Colombia	37.545	0,41	0
Movimiento Únete Colombia	15.568	0,17	0
Mov. Conservatismo Independiente	13.221	0,14	0
Movimiento Nacional Progresista	8.794	0,10	0
Mov. Reconstrucción Democrática Nacional	7.751	0,08	0

Fuente: [hppt://www.registraduria.gov.co](http://www.registraduria.gov.co)

que, en términos prácticos, el umbral en la Cámara osciló entre 2,78% de los votos en Bogotá ($M = 18$) y 16,7% de los votos en departamentos como Chocó, Arauca, Caquetá, Casanare, La Guajira, Guainía, Guaviare, San Andrés, Amazonas, Putumayo, Vaupés y Vichada ($M = 2$). Aunque parecería que hay una gran disparidad en los umbrales de la Cámara, sin embargo, como lo señalan numerosos estudios, es en realidad la magnitud de cada circunscripción (es decir, cuántas curules se disputan en cada una de ellas) lo que constituye la principal barrera de entrada.

Cifra repartidora

Un segundo elemento importante de la reforma política fue el cambio de la fórmula para traducir votos en escaños. En reemplazo del sistema Hare se adoptó el sistema D'Hondt (cifra repartidora), en gran medida para corregir el perverso uso que venían haciendo las microempresas electorales del sistema de cocientes y residuos (Pizarro 2002). La nueva fórmula tiene, en teoría, dos efectos principales con respecto a la agrupación partidista.

Por una parte, no contiene incentivo alguno para la llamada "operación avispa", en la medida en que ningún grupo de candidatos obtendría mejores dividendos electorales por presentarse de forma separada que haciéndolo en una sola lista (y, en cambio, sí podría correr el riesgo de no superar el umbral). De otra parte, el mecanismo de asignación de curules favorece a los partidos con mayores votaciones (Taagepera y Shugart 1989). Mientras que la fórmula Hare utilizada con anterioridad era relativamente neutra frente los partidos grandes o pequeños, la fórmula D'Hondt está diseñada para recompensar con un número proporcionalmente mayor de curules a los partidos que obtengan las votaciones más altas (Lijphart 1990, Rodríguez Raga 1998).

El funcionamiento de la cifra repartidora durante estas elecciones legislativas ilustra bien estos efectos esperados. Por un lado, en combinación con el umbral electoral, el sistema D'Hondt contribuyó a filtrar el sistema de partidos, reduciendo a la mitad la cantidad de movimientos que obtuvo representación en el Senado. Por otro, otorgó un número de curules proporcionalmente mayor a las listas

mayoritarias. Este efecto se puede apreciar comparando el número de curules que cada partido obtuvo dada su votación y comparando el porcentaje de votos y curules obtenidos por los partidos ganadores.

El gráfico 2.1 ilustra cómo los partidos que obtuvieron votaciones más altas usaron menos votos por cada curul que los partidos con menores votaciones. Así, por ejemplo, mientras que el Partido de la U obtuvo cada una de sus curules con algo más de 79.000 votos, el Movimiento Mira obtuvo las suyas con algo más de 118.000 votos.

En un sistema que fuera perfectamente neutro frente al tamaño de los partidos, el porcentaje de curules de un partido sería igual al porcentaje de votos que obtuvo en la elección. Sin embargo, como las curules no son divisibles, la fórmula que se utilice para convertir votos en curules tiene que de alguna forma ajustar el porcentaje de curules que se otorgan a los porcentajes de votos que obtienen distintos partidos. El gráfico 2.2 ilustra la forma en que la cifra repartidora recompensa a los partidos que obtienen las votaciones más altas. Los partidos con votaciones altas obtienen un porcentaje de curules mayor al porcentaje de votos que lograron en la elección, mientras que los partidos con votaciones menores obtienen un porcentaje de curules menor al porcentaje de votos. Es decir, el sistema D'Hondt premia a los partidos grandes en detrimento de los partidos pequeños.

Además, al pasar de 8,1 partidos efectivos medidos en términos de votos a 6,9 partidos efectivos en términos de escaños, el sistema, y en particular la fórmula electoral, tiene un efecto reductor de 14,6%, mayor que en los años anteriores, como se ve en el gráfico 2.3.

Por su parte, en la Cámara, a pesar de que el tamaño de la circunscripción es más determinante que la fórmula D'Hondt para filtrar el acceso a los escaños, esta no deja de ser un factor que induce a la agrupación de los candidatos alrededor de partidos relativamente grandes. En el departamento del Atlántico, por ejemplo, la relación en el costo en votos de cada curul entre la mayor y la menor votación es de casi el doble.⁸ Además, hay factores de reducción (es decir, entre el

8. 48.553 votos/curul para el partido ganador, Partido de la U, frente a 95.175 votos/curul para Cambio Radical, el último partido en alcanzar uno de los siete escaños en disputa en ese departamento.

Gráfico 2.1
VOTOS NECESARIOS PARA ALCAZAR UNA CURUL SEGÚN PARTIDO,
ELECCIONES DEL SENADO 2006

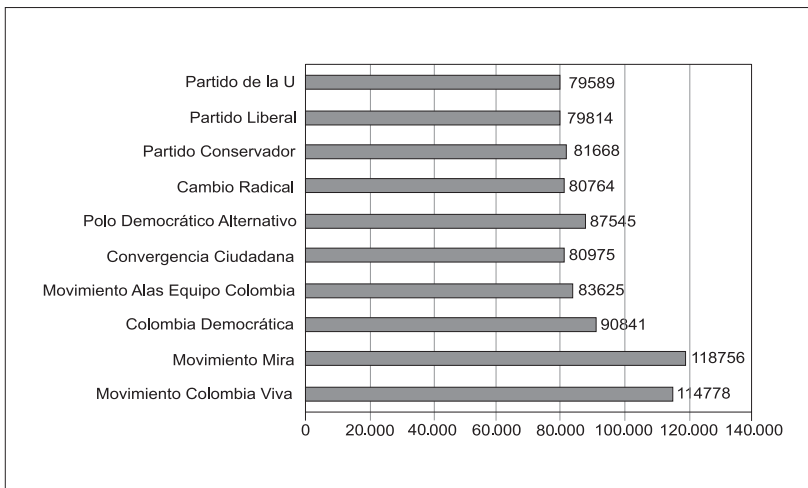


Gráfico 2.2
PORCENTAJE DE VOTOS Y DE ESCAÑOS POR PARTIDO,
ELECCIONES DEL SENADO 2006

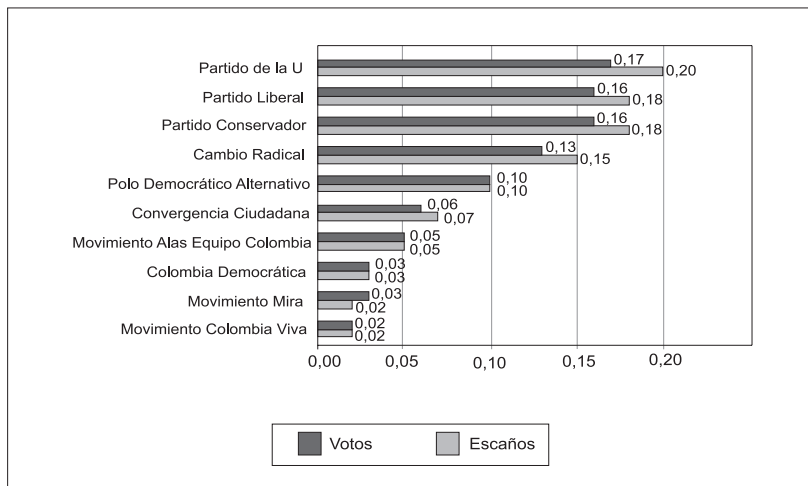
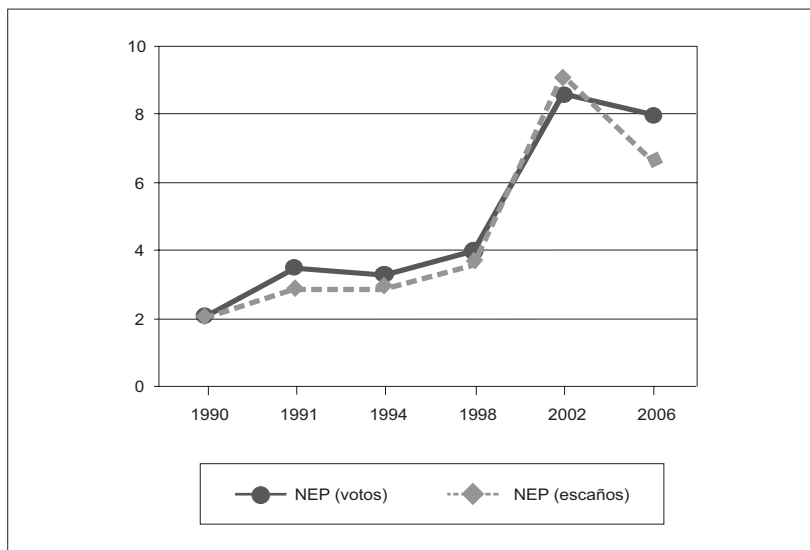


Gráfico 2.3
NÚMERO EFECTIVO DE PARTIDOS 1990-2006, SEGÚN VOTOS Y ESCAÑOS, SENADO



número efectivo de partidos en votos y el número efectivo de partidos en escaños) hasta del 69% (Meta) y 63% (Arauca).

Por otra parte, a diferencia del Senado, aunque los partidos que superaron el umbral vieron asegurada su permanencia jurídica en la arena política, no todos aquellos que pasaron la barrera legal lograron el objetivo de la elección. En efecto, en once circunscripciones a un partido no le alcanzaron los votos para obtener una curul a pesar de haber superado el umbral, mientras que en otros cuatro distritos (Bogotá, Valle, Chocó y Guainía) fueron dos los partidos en esta condición.

A pesar del efecto de recompensar a los partidos grandes y de castigar a los pequeños, la reforma de 2003 tuvo como consecuencia que las elecciones se hicieron más proporcionales, lo cual resulta contraintuitivo, dado que el sistema Hare es reconocido por producir resultados muy proporcionales, mientras que el sistema D'Hondt es reconocido por producir resultados menos proporcionales. Cuando la fórmula electoral determina el porcentaje de curules

correspondiente para cada partido, en efecto lo que está haciendo es quitar pequeños porcentajes de votos a algunos partidos y dárselos a otros para poder ajustar la asignación de curules. El objetivo de la representación proporcional es realizar este proceso minimizando el porcentaje de votos que tienen que transferirse de unos partidos a otros. El índice de desviación de proporcionalidad permite medir justamente el valor total que el sistema tiene que transferir en el proceso de asignación de curules.⁹ En la elección del Senado en 2002, el índice de desviación de proporcionalidad fue de casi 60% debido, principalmente, al elevado número de listas que no ganaban curules, pero, también, debido al uso excesivo de los residuos para ser elegidos. Aunque el sistema anterior asignaba escaños en proporción al cociente (tantas curules como veces entrara el cociente en el número de votos), la fase de asignación de curules por residuo era altamente desproporcionada en la medida en que reservaba, a lo sumo, sólo un escaño por lista, independientemente de su tamaño.

En el Senado, en 2006, el índice de desviación de proporcionalidad se redujo a 17%. Es decir, en comparación con un sistema hipotético de representación proporcional perfecto en el que el porcentaje de votos que obtiene un partido es equivalente al porcentaje de curules que se le asignan, en el nuevo sistema colombiano 17% de los votos cambiaron de unos partidos a otros por efectos de la traducción de votos en curules. De esta forma, la composición del Senado elegido refleja mucho mejor las preferencias de los ciudadanos que bajo el sistema anterior.

Lista única

El tercer elemento central de la reforma política fue la exigencia de que los partidos ofrecieran a los votantes una única lista con sus candidatos. El objetivo de esta medida era moderar los inusitados niveles de competencia electoral que resultaban de la estrategia de los partidos de copar la arena política con miríadas de listas. Esta era

9. El índice de desviación de proporcionalidad, D , se estima mediante la fórmula $D = (1/2)\sum |c_i - v_i|$, donde c_i y v_i representan el porcentaje de curules y de votos del partido i -ésimo, respectivamente. Ver Taagepera y Shugart (1989: 104-111).

una estrategia relativamente eficiente desde el punto de vista de los partidos —en particular del Partido Liberal—, pero tremendamente ineficiente para los votantes que se veían obnubilados por la gran cantidad de candidatos prácticamente indistinguibles unos de otros.

En este sentido, la aplicación de la lista única ha limitado enormemente el caos electoral propiciado por el sistema anterior. Las cifras son contundentes. En 2002 participaron en la elección al Senado 63 partidos y movimientos, los cuales presentaron 319 listas diferentes, de las cuales sólo tres obtuvieron más de una curul y las restantes 93 listas obtuvieron una curul cada una, en su gran mayoría por residuo. En total, 41 partidos obtuvieron representación en el Senado en 2002.

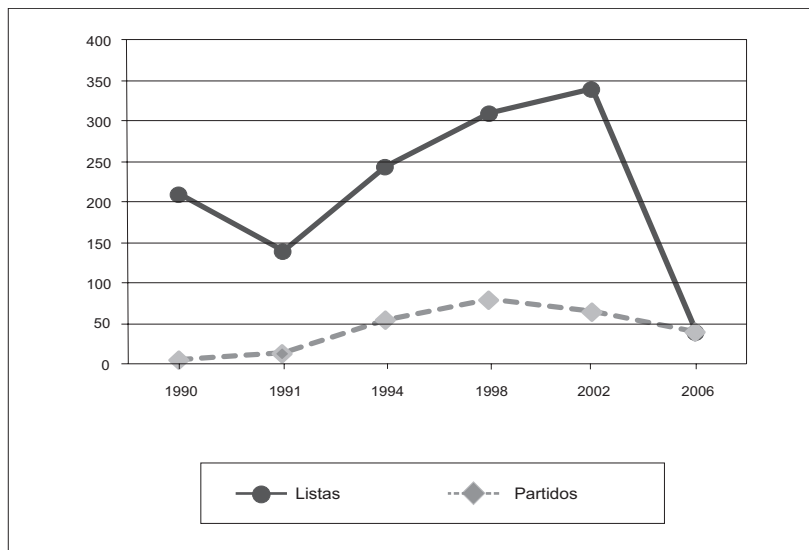
La reforma hace que, por definición, el número de partidos sea igual al número de listas, con lo que se controlan los niveles de oferta electoral, lo que facilita el proceso electoral para los votantes. La exigencia de que los partidos presenten listas únicas, entonces, introdujo moderación al sistema de partidos e hizo que la oferta política dejara de ser desbordante para los electores (ver gráfico 2.4).

En la Cámara, aunque en menor medida, la oferta partidaria también se ha racionalizado. En promedio se presentaron 3,1 partidos y 1,3 partidos efectivos por cada escaño en contienda. Sin embargo, en algunos distritos es esperable que se den mayores niveles de agrupación en próximas elecciones. En efecto, en departamentos de magnitud pequeña ($M = 2$ ó 3) aún se da el caso de que seis partidos se disputen una curul (como en Meta y Arauca, por ejemplo).

Voto preferente

Ahora bien, la reforma política también contempla la utilización del voto preferente. Como se mencionó antes, el voto preferente pone el énfasis en los individuos y no en los partidos. Sin embargo, la inclusión de esta medida resolvió grandes problemas de coordinación al interior de los partidos para definir el orden de la lista —y consecuentemente la probabilidad de ganar la elección—. De los veinte partidos que participaron en la elección, sólo seis se abstuvieron de usar el voto preferente y sólo uno de ellos obtuvo representación en el Senado.

En la Cámara también casi todas las listas fueron abiertas. Apenas poco más de una décima parte fueron listas cerradas. Sin embargo,

Gráfico 2.4**NÚMERO DE LISTAS Y NÚMERO DE PARTIDOS EN ELECCIONES 1990-2006, SENADO**

los partidos en su gran mayoría no fueron consistentes en la estrategia de uso del voto preferente en todos los departamentos donde participaron. Doce de los veinte partidos que alcanzaron al menos un escaño en la Cámara utilizaron esta estrategia mixta de usar listas abiertas en unos departamentos y cerradas en otros. Sólo seis de los partidos “exitosos” se lanzaron únicamente con listas abiertas, y tan sólo dos partidos cerraron todas sus listas. Eso indica que no parece haber lineamientos nacionales, sino que el uso del voto preferente responde más a dinámicas políticas e institucionales propias de cada arena electoral.

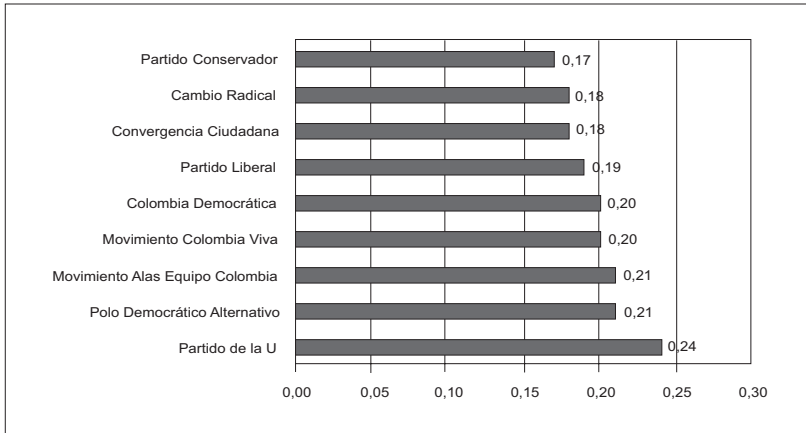
A pesar de esto, como se explicó antes, los votantes pueden, incluso ante una lista abierta, optar por renunciar al voto preferente y votar por toda la lista. Desde el punto de vista de los electores, por lo tanto, el análisis del uso del voto de partido nos permite inferir aspectos de cómo se relacionan los partidos con los votantes. Los ciudadanos tienen la opción de seleccionar uno de los candidatos de la lista

del partido o simplemente votar por el partido como tal sin indicar una preferencia particular por ninguno de sus candidatos. Se puede argumentar que un ciudadano que se abstiene de votar por algún candidato específico y sólo vota por el partido lo hace porque no le importa o porque no conoce a los candidatos. En cualquiera de las dos alternativas, el ciudadano está indicando que confía en el partido como tal y que es indiferente frente a qué miembros del partido salen elegidos. De esta forma, se puede sugerir que los partidos que obtienen un porcentaje sustancial de votos sólo por el partido son partidos que están más fuertemente integrados con los ciudadanos o que han desarrollado vínculos más sólidos con sus votantes. Por el contrario, cuando los votos de un partido son principalmente votos por candidatos dentro de un partido, se puede pensar que estos partidos no han desarrollado raíces sólidas en su electorado o que esta relación está fuertemente mediada por los políticos, lo cual es un signo de baja institucionalización del sistema de partidos (Mainwaring y Scully 1995). El gráfico 2.5 muestra el porcentaje de votos depositados por la lista entera para los partidos que obtuvieron escaños en el Senado.

En promedio, los partidos que obtuvieron curules en el Senado y que utilizaron listas abiertas recibieron cerca de 20% de sus votos como votos por el partido. La mayoría de sus votos fueron depositados como votos por candidatos específicos de sus listas. Esto sugiere que los partidos todavía tienen una tarea importante que realizar en términos de la forma como construyen su imagen y se relacionan con los votantes.

Si se incluyen, además, aquellos votos depositados por listas cerradas, se ve que uno de cada cuatro electores al Senado votó por un partido y no por un candidato particular. Esta proporción no deja de ser notable si se tiene en cuenta el contexto altamente personalizado que precedió a la introducción de la reforma en 2003. En la Cámara, esta proporción es ligeramente menor (18%) pero igualmente significativa. En dicha corporación se dieron incluso casos como los de Guainía, donde prácticamente todos los votos (99,8%) fueron emitidos por partidos. Igualmente en Caquetá (93%), Casanare (88%), Vaupés (86%) y Chocó (72%), la identificación de los votantes con partidos y no con personas fue ampliamente predominante.

Gráfico 2.5
PORCENTAJE DE VOTOS POR LISTA PARTIDARIA SEGÚN PARTIDO,
ELECCIONES DEL SENADO 2006



Comportamiento legislativo

A la reforma electoral de 2003 siguió en 2005 la denominada Ley de Bancadas, cuyo objetivo es armonizar la regulación del comportamiento legislativo de los miembros del Congreso con las nuevas realidades electorales. En la medida en que el Acto Legislativo N^o1 de 2003 fuerza a los partidos a presentar una sola lista en cada circunscripción electoral e introduce incentivos para que compitan pocos partidos grandes, resultaba apenas lógica la necesidad de fomentar el comportamiento colectivo de los congresistas electos.

La Ley de Bancadas, por consiguiente, busca satisfacer esta necesidad al imponer a cada partido la postulación de un portavoz encargado de adelantar la agenda legislativa y de presentar ante el Congreso la posición de su colectividad frente a los diferentes proyectos de ley. Así mismo, busca fomentar la disciplina partidista mediante la restricción de las posiciones de congresistas individuales que disienten de la postura de su partido. En este sentido, esta ley pretende que los grandes partidos, estimulados por la reforma electoral, sean a la vez partidos fuertes en cuanto a su cohesión y disciplina.

Desde su discusión y aprobación en el Congreso, esta ley ha sido fuertemente criticada por la supuesta debilidad de los dispositivos de sanción a la indisciplina parlamentaria. En su versión original, estas críticas no carecían de fundamento en la medida en que incluía una serie de excepciones al voto de bancada que los congresistas podían utilizar para apartarse de la línea de su partido frente a un proyecto dado. En efecto, estos podían aducir razones de conciencia, de interés regional o de conveniencia política para justificar su indisciplina. Aunque resultaban perfectamente explicables desde el punto de vista de unos parlamentarios acostumbrados a la indisciplina y cuyo poder político se había reproducido con éxito dentro de las antiguas reglas de juego que fomentaban el personalismo, estas excepciones hacían prácticamente inocua la ley de bancadas y, en consecuencia, fueron duramente criticadas por observadores y analistas.

Finalmente, ante una acción pública de inconstitucionalidad, la Corte Constitucional, en un fallo que, aunque popular, podría considerarse abiertamente activista, declaró inexecutable los criterios de conveniencia regional y política mencionados antes. Por lo tanto, la ley resultante sólo permite a los partidos otorgar la libertad de voto a sus miembros para los proyectos de ley que involucren cuestiones de conciencia.

Ahora bien, ha pasado muy poco tiempo desde la aprobación de esta reforma —algo más de un año al momento de escribir este artículo— como para poder hacer un análisis riguroso de su impacto en el comportamiento legislativo de los partidos. Sin embargo, la evidencia anecdótica parecería indicar que el efecto ha sido positivo. En varias ocasiones, la prensa nacional ha publicado escándalos producidos porque los miembros de un partido votan de forma indisciplinada.¹⁰ Es decir, los miembros del partido se reúnen y discuten su posición frente a un tema dado. Sin embargo, en el momento de votar en el Congreso, uno o varios copartidarios se apartan de lo previamente acordado haciendo que el partido salga derrotado. Lo

10. Uno de los ejemplos más recientes e ilustrativos estuvo relacionado con el hundimiento del proyecto de ley que le confería igualdad de derechos patrimoniales y Seguridad Social a las parejas del mismo sexo (El *Espectador* 2007, *Revista Semana* 2007).

interesante de estas anécdotas no es que la indisciplina puede resultarle costosa a los partidos, sino que la indisciplina misma es noticia ahora en la era pos reforma y pos Ley de Bancadas; antes de las reformas, habría sido noticia que algún partido se pusiera de acuerdo y votara de forma más o menos cohesionada.

Estos eventos de violación a la disciplina partidista, que hacen que muchos se rasguen las vestiduras, sobresalen en la medida en que son excepciones a una regla que hace apenas un par de años era impensable. La disciplina de bancada simplemente no era un tema de discusión, salvo quizás en cuanto tipo ideal que observábamos desde lejos, con la mirada puesta no en nuestros vecinos latinoamericanos sino tal vez en una idealización de los partidos europeos.

Lo cierto es que gracias a la reforma política y a la Ley de Bancadas, los políticos han tenido que modificar su comportamiento teniendo en cuenta tanto las estrategias electorales como las estrategias legislativas del partido al que pertenecen. Ya no son decisiones estratégicas individuales las que tienen que tomar. Ahora tienen que coordinar sus acciones con las acciones de sus copartidarios porque su suerte —y la posibilidad de prolongar sus carreras— ya no depende de sí mismos solamente sino que depende de la suerte de su partido.

Conclusiones

El sistema de partidos en Colombia después de la reforma es otro bien distinto al que existía antes de la reforma.¹¹ Las modificaciones hechas en el sistema electoral obligaron a los políticos a agruparse en partidos. El sistema electoral anterior había permitido que los políticos se fueran desarraigando de los partidos y que estos últimos fueran cada vez menos relevantes en las elecciones. La imagen de los candidatos y su capacidad para conseguir votos a título individual era en últimas lo que definía los resultados de las elecciones. La fragmentación de los partidos fue extrema. Ese fue el contexto en el que se produjo la

11. Aunque hay que reconocer que en la reconfiguración del sistema de partidos colombiano también ha influido significativamente la figura del presidente Uribe, al combinar su gran popularidad con su distanciamiento de la política partidaria tradicional.

reforma política, y para evaluar sus resultados hay que tener en cuenta el funcionamiento del sistema anterior.

En este artículo hemos mostrado cómo la reforma política logró efectivamente que los políticos se agruparan en partidos y consiguió que los partidos fueran los actores clave del proceso electoral. Lo que pretende la reforma en últimas es que se produzca un cambio en la lógica con la que se concibe la política en el país. Los políticos supieron explotar el sistema electoral anterior en su beneficio de manera que sólo unos pocos votos concentrados regionalmente eran suficientes para obtener una curul en el Congreso. Así, los individuos se volvieron los protagonistas del proceso desplazando a los partidos. La reforma política cambió los requisitos para ganar elecciones, de suerte que es virtualmente imposible para un individuo, actuando de forma independiente, ganar una curul. Al hacer esto, la reforma obliga a los políticos a agruparse y funcionar como partidos.

Como se mostró, el número de actores claves en las elecciones se redujo drásticamente. Las elecciones son disputadas por menos partidos, que son necesariamente más grandes en la medida en que la torta electoral se divide en pocos pedazos. Sin embargo, mostramos también que grande no es necesariamente un sinónimo de fuerte. El tamaño del partido en términos de su caudal electoral no implica que sus integrantes son cohesionados o disciplinados. En cierto sentido, el tamaño de los partidos es función de su desempeño electoral, mientras que su fortaleza corresponde más a su comportamiento legislativo.

Evidentemente, al tener que agruparse para actuar electoralmente (gracias a la reforma política) y legislativamente (gracias a la Ley de Bancadas), los políticos tienen que tomar decisiones estratégicas *colectivas* o fijar la posición del *partido* frente a diversos temas. Las nuevas reglas fuerzan a los partidos a tomar decisiones colectivas y, con el tiempo, posiblemente a institucionalizar los procedimientos para llegar a dichas decisiones en una serie de instancias para las cuales, antes de la reforma, cada político individual no tenía prácticamente ninguna necesidad de coordinar con nadie.

En la fase electoral, los partidos deben decidir de forma más o menos colectiva quiénes serán sus candidatos, quiénes serán parte de sus listas y en qué renglones, si se presentan listas abiertas o cerradas, cómo se va a coordinar el cubrimiento regional durante la campaña y cómo se van a distribuir los recursos —financieros,

programáticos, simbólicos— con que contribuyen los partidos a los esfuerzos individuales de sus candidatos.

Ahora bien, qué tan disciplinados y cohesionados pueden llegar a ser los partidos depende en últimas de las dinámicas internas de cada partido. Así, hay partidos más organizados alrededor de proyectos políticos concretos (por ejemplo Cambio Radical o el Polo Democrático Alternativo), mientras otros partidos no han logrado definir con claridad su proyecto político a largo plazo (como el caso de los partidos uribistas en general), lo que hace más difícil que actúen cohesionadamente. Sólo el tiempo dirá si estos nuevos partidos grandes se vuelven fuertes. Lo que parece claro, sin embargo, es que los partidos que no se fortalezcan están en riesgo de desaparecer.

Bibliografía

BOTERO, Felipe

- 2006 “Reforma política, personalismo y sistema de partidos. ¿Partidos fuertes o coaliciones electorales?”. En Gary Hoskin y Miguel García Sánchez (eds.), *La Reforma Política de 2003: ¿la salvación de los partidos políticos colombianos?* Bogotá: Uniandes-Ceso.

EL ESPECTADOR

- 2007 “El mal remate del Congreso” [Publicación: 23-7-2007].

GIRALDO, Fernando y José Daniel LÓPEZ

- 2006 “El comportamiento electoral y de partidos en los comicios para Cámara de Representantes de 2002 y 2006: un estudio comparado desde la Reforma Política”. En *Colombia Internacional*, n° 64: 122-153.

GUTIÉRREZ, Francisco

- 2002 “Historias de democratización anómala: el Partido Liberal en el sistema político colombiano desde el Frente Nacional hasta hoy”. En Francisco Gutiérrez Sanín (ed.), *Degradación o cambio. Evolución del sistema político colombiano*. Bogotá: Norma.

LIJPHART, Arend

- 1990 “The Political Consequences of Electoral Laws, 1945-85”. En *American Political Science Review*, 84(2): 481-496.

MAINWARING, Scott y Timothy SCULLY

1995 *Building Democratic Institutions: Party Systems in Latin America*. Stanford: Stanford University Press.

PIZARRO, Eduardo

2002 "La atomización partidista en Colombia: el fenómeno de las microempresas electorales". En Francisco Gutiérrez (ed.), *Degradación o cambio. Evolución del sistema político colombiano*. Bogotá: Norma.

REVISTA SEMANA

2007 "No hay derecho" [Publicación:23-6-2007], edición 1312.

RODRÍGUEZ RAGA, Juan Carlos

1998 "Participación, sistema de partidos y sistema electoral. Posibilidades de la ingeniería institucional". En *Análisis Político*, nº 33: 94-108.

1999 "Posibilidades y riesgos de la actual reforma electoral en Colombia. Un análisis del sistema electoral colombiano". En *Pensamiento Jurídico*, nº 11: 203-214.

2006 "Voto preferente y cohesión partidista: entre el voto personal y el voto de partido". En Gary Hoskin y Miguel García Sánchez (eds.), *La Reforma Política de 2003: ¿la salvación de los partidos políticos colombianos?* Bogotá: Uniandes-Ceso.

RODRÍGUEZ RAGA, Juan Carlos y Felipe BOTERO

2006 "Ordenando el caos. Elecciones legislativas y reforma electoral en Colombia". En *Revista de Ciencia Política* 26(1): 138-151.

TAAGEPERA, Rein y Matthew S. SHUGART

1989 *Seats and Votes. The Effects and Determinants of Electoral Systems*. New Haven: Yale University Press.

II

LOS CAMBIOS EN LOS REGÍMENES POLÍTICOS

3

Venezuela: de la democracia representativa al socialismo del siglo XXI

Miriam Kornblith

Introducción

El 3 de diciembre de 2006 tuvo lugar la tercera elección presidencial desde que Hugo Chávez accedió al poder en diciembre de 1998, y la undécima desde que en Venezuela se estableció la democracia en 1958. Los resultados favorecieron ampliamente al mandatario, quien obtuvo 7,3 millones de votos, equivalentes al 62,8% de los votos válidos, frente a su principal contendor, Ramón Rosales, por quien votaron 4,3 millones de electores, equivalentes al 36,9% de los sufragios válidos. Muy poco tiempo después, en enero de 2007, el reelecto presidente anunció su intención de enrumbar a Venezuela por el camino del “socialismo del siglo XXI”, ratificando lo ofrecido durante la campaña electoral. La velocidad y la profundidad de las medidas impresionaron a la opinión pública nacional e internacional. El triunfo electoral de diciembre 2006 fue interpretado por el oficialismo como la consagración del liderazgo del presidente y como un mandato para profundizar la llamada revolución bolivariana.

Las medidas inmediatas incluyeron la nacionalización de la empresa telefónica CANTV y de la electricidad de Caracas, así como el anuncio de la no renovación de la concesión al canal de televisión Radio Caracas Televisión (RCTV). En el campo político-institucional, además de la disolución de los partidos de la coalición de gobierno y la creación del PSUV, la estrategia para la implantación del “socialismo

del siglo XXI”, según fue expuesta al país en enero de 2007, requería de la activación de cinco “motores” fundamentales.¹

Los motores son: 1) La Ley Habilitante, concedida al presidente por la Asamblea Nacional por 18 meses para legislar sobre diez temas de amplísimo alcance, que corresponden a los ámbitos de la transformación de las instituciones del Estado, la participación popular, los valores esenciales del ejercicio de la función pública, los aspectos económico y social, financiero y tributario, seguridad ciudadana y jurídica, ciencia y tecnología, ordenación territorial, seguridad y defensa, y finalmente infraestructura, transporte y servicios.² 2) Reforma constitucional, para instaurar un “estado de derecho socialista”. El proyecto fue presentado por el presidente al parlamento el 15 de agosto de 2007, y contempla la modificación directa de 33 artículos de la constitución, muchos de los cuales se refieren directamente a los ámbitos de la Ley Habilitante y a los demás “motores” de la revolución. 3) “Moral y luces: Educación con valores socialistas”. 4) “La nueva geometría del poder: El reordenamiento socialista de la geopolítica de la nación”, mucho de lo cual se presenta en la propuesta de reforma constitucional; y 5) “Explosión del poder comunal: Democracia protagónica, revolucionaria y socialista”, cuyas directrices también se encuentran delineadas en la propuesta de reforma constitucional, y que da continuidad a la experiencia de la puesta en marcha de los consejos comunales durante 2006 y 2007.

La velocidad en la aplicación de las medidas era necesaria tanto para aprovechar la “luna de miel” postelectoral y el apoyo recibido, como para impedir la articulación de un esfuerzo opositor frente a la radicalización del proceso. El proceso electoral y sus resultados mostraron que, por encima del ventajismo progubernamental y de las condiciones adversas, una parte muy importante de la sociedad venezolana, expresada en cerca del 40% del electorado, no ha podido ser cautivada ni convencida por la oferta de la revolución bolivariana ocho años después de su puesta en marcha, y a pesar de los inconmensurables

1. Ver *El Nacional*, 20.01.2007, A-11.

2. Ver *Proyecto de Ley Habilitante, Exposición de Motivos y Ley Habilitante* (www.abn.info.ve). Publicado en *Gaceta Oficial* el 2 de febrero de 2007.

recursos fiscales, ideológicos, institucionales, políticos, etc., invertidos en ese empeño. Para el avance hacia la fase de la implantación del “socialismo del siglo XXI” era necesario debilitar más aún la posibilidad de articulación y de expresión política de esa porción de la población, a la que podía agregarse el rechazo de los simpatizantes del gobierno que tampoco comparten el deslizamiento autoritario y personalista anunciado durante la campaña electoral bajo la propuesta de la reelección presidencial indefinida,³ ahora convertida en propuesta de reforma constitucional, ni la cancelación de la concesión de RCTV, ni la orden presidencial de disolución de los partidos de la coalición gobernante para formar el Partido Socialista Único de Venezuela (PSUV).

Para el momento de escribir este trabajo (septiembre de 2007), el tema que más ocupa la opinión pública venezolana es el de la reforma constitucional. Sobre ella se debate su propia constitucionalidad, justificación, proceso de discusión y de aprobación, contenido sustantivo, consecuencias de corto, mediano y largo plazo para el país, estrategias de presentación e impugnación, etc. Ha generado el esperable rechazo de los sectores tradicionalmente identificados con la oposición al régimen, pero también el de agrupaciones e individualidades vinculadas al oficialismo desde el ascenso de Chávez al poder, así como de sectores menos movilizados durante los años, como los estudiantes de educación superior.

Los temas más prominentes de la propuesta de reforma constitucional son: reelección indefinida del presidente de la república, ampliación del período de gobierno de seis a siete años y expansión de las competencias del presidente de la república y del poder público nacional; implantación de un estado socialista, de una democracia socialista y de una economía socialista; Redefinición de la organización político-territorial del país; ampliación de los mecanismos de participación ciudadana con la inclusión de los concejos del poder popular (comunales,

3. Durante la campaña electoral de 2006, Chávez había anunciado su intención de promover la elección presidencial indefinida. Afirmó: “Yo voy a convocar un referéndum a través de un decreto, y aunque me acusen de que quiero perpetuarme en el poder les voy a preguntar a ustedes, a todo el pueblo, ¿está usted de acuerdo en que Chávez sea el presidente de Venezuela hasta el 2031, sí o no?”. Ver *El Nacional*, 07.05.2006, A-6.

estudiantiles, campesinos, obreros); sustitución del municipio por la ciudad como unidad política primaria; constitucionalización de las comunidades organizadas, los concejos comunales, las comunas y otros entes del poder popular; consagración del poder popular como uno de los componentes de la distribución territorial del poder nacional; financiamiento público de las actividades de las asociaciones con fines políticos, y prohibición de financiamiento externo de estas; reducción de la jornada laboral a seis horas y extensión de los beneficios de la seguridad social a los trabajadores por cuenta propia; constitucionalización de las “misiones” sociales del gobierno; eliminación de la autonomía del Banco Central de Venezuela y atribución al presidente del establecimiento y regulación de la política monetaria del país y la fijación del nivel de las reservas necesarias y de las excedentarias; eliminación de la garantía de la protección a la propiedad y actividad económica privadas y consagración de la preponderancia de los intereses comunes sobre los individuales en la definición del modelo económico; prohibición del latifundio; fomento de empresas y unidades económicas de propiedad social, tanto directa o comunal como indirecta o estatal, para crear las bases de la construcción colectiva y cooperativa de una economía socialista; garantizar y reconocer las formas de propiedad pública, la social, la ciudadana, la colectiva, la mixta, la privada; reserva al Estado de la explotación de hidrocarburos líquidos, sólidos y gaseosos, así como de las explotaciones, servicios y bienes de interés público y de carácter estratégico; ampliación del situado constitucional de 20% a 25%; extensión del número de vicepresidentes, cuyo número y competencias serán establecidos por el presidente; ampliación de la competencia presidencial de promoción de oficiales de la fuerza armada a todos los grados y jerarquías y designarlos para los cargos correspondientes; definición de la fuerza armada como un cuerpo patriótico, popular y antiimperialista, orientado a aplicar los principios de la defensa militar integral y la guerra popular de resistencia; cambio del nombre de la fuerza armada por Fuerza Armada Bolivariana, compuesta por ejército bolivariano, armada bolivariana, aviación bolivariana, guardia territorial bolivariana y milicia popular bolivariana.⁴

4. Ver Chávez (2007a, 2007b).

En la propuesta se mezclan temas estructurales referidos a la redefinición del modelo sociopolítico y socioeconómico (i. e. propiedad, socialismo), con temas coyunturales vinculados a la necesidad de generar adhesiones al proyecto y a su aprobación (i. e. aspectos sociales, jornada de trabajo), junto con materias asociadas a la permanencia en el poder de Hugo Chávez y a la concentración del poder en su persona (i. e. reelección, potestades militares). En el transcurso de la discusión parlamentaria y del debate de la propuesta en la opinión pública ya han surgido modificaciones,⁵ y podrán aparecer otras. Siendo la reforma un proceso que apenas se inicia, para los fines de este trabajo se le incluye como referencia de la dirección a la que aspira dirigirse la llamada revolución bolivariana, sobre la base de lo que ha sido su impronta. Nos centraremos en el análisis del orden sociopolítico que ha emergido entre 1998 y 2007, destacando que las instituciones, actores, reglas, procedimientos y valores propios de la democracia representativa han sido desdibujados sistemáticamente a lo largo de los años de gobierno del presidente Chávez y de su coalición. De continuar en el marco trazado por la reforma constitucional y por la práctica político-institucional polarizante y excluyente característica de este lapso, el modelo sociopolítico venezolano se enrumbará hacia un régimen más personalista, autoritario y militarista aún que el actual.

Cambio sociopolítico y procesos electorales en Venezuela

La experiencia electoral venezolana es extensa, rica y variada. Desde 1958 hasta diciembre de 2006, en Venezuela se han realizado 26

5. Al momento de escribir este trabajo (septiembre de 2007), el presidente ya anunció algunas modificaciones a su propuesta original. Su proyecto de eliminar la Guardia Nacional y sustituirla por una Guardia Territorial será retirada, dado el rechazo que aquel generó dentro de dicho cuerpo de la fuerza armada; igualmente planteó retirar su propuesta de cambiarle el nombre a Caracas por el de "Cuna de Bolívar y Reina del Guaraíra Repano", debido a que "A la Sala Situacional de Miraflores han llegado quejas por el cambio de nombre de Caracas, por eso Chávez dijo que retiraría el nombre 'reina del Guaraíra Repano' porque implicaba la existencia de una monarquía". (*El Nacional*, 02.09.07). Por su parte, la Asamblea Nacional está considerando extender el derecho al voto a los mayores de 16 años (*El Nacional*, 07.09.2007).

procesos comiciales de alcance nacional. De estos, 11 corresponden a la elección presidencial, 10 a la elección de autoridades regionales y locales y 4 a referendos nacionales. El lapso más prolífico en materia comicial es el que se extiende entre 1998 y 2006, con 50% del total de procesos, con un promedio de 1,4 elecciones por año.

Con la promulgación de la Constitución de 1999, se redefinieron aspectos claves de la institucionalidad y de las reglas del juego político-electoral, en el marco de la sustitución de la democracia representativa por la llamada democracia participativa. Con la nueva Constitución se pasó de un parlamento bicameral a un parlamento unicameral (Asamblea Nacional). Se modificaron todos los períodos electivos, de modo que las autoridades regionales y locales permanezcan durante cuatro años en sus cargos, los diputados al parlamento cinco años y el presidente seis años. Todos estos cargos admiten reelección inmediata, y pueden ser sometidos a la revocatoria de mandato al cumplirse la mitad del período. La combinación entre viejas y nuevas reglas permitió al actual presidente, Hugo Chávez, gobernar desde 1998 hasta el año 2000 según las disposiciones de la Constitución de 1961, y ser reelecto para los lapsos 2000-2006 y 2007-2013 de acuerdo con la Constitución de 1999.

Entre 1958 y 1988, los partidos Acción Democrática (AD), de tendencia social demócrata, y el Comité Político Electoral Independiente (COPEI), de tendencia social cristiana, dominaron el espacio político-electoral y se consolidó un sistema bipartidista moderado. Con la puesta en marcha de la descentralización político-administrativa a partir de 1989, se ampliaron las oportunidades para la competencia electoral y para la incorporación de nuevos actores, y el sistema tendió al multipartidismo. A partir del año 2000, el sistema partidista se redefinió nuevamente y ha adquirido el carácter de un sistema de partido dominante, con el predominio del Movimiento Quinta República (MVR), hasta las elecciones de diciembre de 2006 el principal partido de la coalición gobernante.⁶

6. A inicios de 2007, el presidente Chávez promovió la disolución de los partidos de la coalición gobernante y la conformación del Partido Socialista Unido de Venezuela (PSUV). El MVR acató la orden de disolverse, no así otras agrupaciones como el Partido Comunista de Venezuela (PCV), el partido Patria Para Todos (PPT)

El nuevo orden se propuso reemplazar la democracia representativa por la llamada democracia participativa. Ello se tradujo en nuevas reglas e instituciones, como la prohibición del financiamiento público de la actividad partidista, la eliminación de la mención a los partidos políticos en la Constitución, a los que se denomina *asociaciones con fines políticos*, junto con la minimización de su importancia como canales legítimos de articulación y representación de intereses, reforzada por la posibilidad de la postulación de candidatos por iniciativa propia. El nuevo texto modificó la estructura tradicional de los poderes públicos al ampliar la competencias del poder ejecutivo e incorporar dos nuevas ramas: el poder ciudadano y poder electoral. En la Constitución de 1999 se plasmaron una gama de mecanismos de democracia directa, como los referendos consultivos, revocatorios, aprobatorios y abrogatorios, que si bien ampliaron los canales de participación ciudadana, al atribuirle la competencia para su convocatoria al presidente establecieron las bases para un régimen plebiscitario.⁷

Durante el lapso de 1998-2006, los procesos comiciales funcionaron como un eficaz mecanismo para promover y consolidar el desplazamiento de los actores políticos tradicionales y para generar una nueva clase política identificada con el modelo sociopolítico emergente, así como para asegurar la legitimidad doméstica e internacional de Chávez y de su coalición. Los comicios del lapso incluyeron elecciones convencionales, junto con referendos de diversos tipo, tal como se expone en el cuadro que sigue, en el que se incluyen fallidos intentos que también tuvieron lugar durante estos años.

Los comicios realizados desde 2004 hasta diciembre de 2006 mantuvieron la tendencia al desplazamiento del liderazgo tradicional y al afianzamiento del presidente Chávez y de las agrupaciones de la coalición gobernante. No obstante, debido a las sospechas acerca de la consumación de diversas formas de fraude electoral y a la existencia de ventajismo a favor del gobierno, los comicios han enfrentado

y el partido PODEMOS entre los más importante. El episodio generó y sigue generando (septiembre de 2007) importantes tensiones y rupturas en el interior de la coalición gobernante.

7. El examen de estas innovaciones y sus consecuencias en Kornblith (2004, 2005b) y Rachadel (2001).

Cuadro 3.1
COMICIOS EN VENEZUELA 1998-2006

FECHA	TIPO DE ELECCIÓN
08.11.1998	Congreso Nacional, gobernadores, Asambleas Legislativas de los estados, parlamentos Andino y Latino
06.12.1998	Presidenciales
25.04.1999	Referendo consultivo sobre convocatoria a Asamblea Nacional Constituyente (ANC)
25.06.1999	Elección de representantes a la ANC
15.12.1999	Referendo aprobatorio del proyecto de constitución
25.05.2000	Suspensión de las "megaelecciones" para seleccionar todos los cargos de elección popular previstas para el 28 de mayo de 2000
30.06.2000	Presidente, Asamblea Nacional, gobernadores, Consejos Legislativos Estadales, alcaldes, parlamentos Andino y Latino
03.12.2000	Concejos Municipales y Juntas Parroquiales; referendo sindical
23.01.2003	Suspensión de referendo consultivo acerca de renuncia presidencial previsto para el 2 de febrero de 2003
12.09.2003	Rechazo de la primera solicitud de referendo revocatorio presidencial
15.08.2004	Referendo revocatorio presidencial
30.10.2004	Gobernadores, Consejos Legislativos Estadales, alcaldes
07.08.2005	Concejos Municipales y Juntas Parroquiales
04.12.2005	Asamblea Nacional, parlamentos Andino y Latino
03.12.2006	Elección presidencial

Fuente: elaboración propia

mayor cuestionamiento tanto nacional como internacional, reduciéndose su capacidad legitimadora en comparación con los efectuados durante el lapso 1998-2000.

A pesar de la existencia de algunos elementos de continuidad en la dinámica comicial venezolana desde 1958 hasta el presente, desde 1998 hasta la actualidad Venezuela ha transitado por un período de radical cambio político. El proceso sociopolítico ha evolucionado desde el establecimiento, consolidación y crisis de la democracia representativa durante el lapso 1958-1998, hasta el intento por instaurar el llamado “socialismo del siglo XXI” después de las elecciones de diciembre de 2006, pasando por la llamada “democracia participativa y protagónica” del lapso 1999-2006, consagrada en la Constitución de 1999.

El ascenso al poder de Hugo Chávez y de su coalición a partir de las elecciones presidenciales de 1998 se ha traducido en la puesta en marcha de un ambicioso y confuso proyecto sociopolítico de largo alcance, encaminado a “refundar la república” en el marco de la llamada “revolución bolivariana”, una de cuyas piezas ideológicas e institucionales fundamentales es el rechazo y superación de la democracia representativa y su sustitución por la llamada “democracia participativa y protagónica”,⁸ y recientemente por el “socialismo del siglo XXI”. Este polémico planteamiento ha sido caracterizado por Ceresole (2000) como un modelo “posdemocrático”, articulado en torno al trípede caudillo-ejército-pueblo.⁹ Para Burgos (2004-2005: 207),

-
8. En el *Preámbulo* se establece que la constitución vigente se decreta: “[...] con el fin supremo de refundar la República para establecer una sociedad democrática, participativa y protagónica [...]”. Sobre la falta de congruencia entre el ideario bolivariano y la llamada democracia participativa y protagónica ver J. C. Rey (2005). Para el autor, el intento de asimilación entre ambos conceptos constituye una tergiversación deliberada de la realidad histórica y del pensamiento bolivariano, orientado a generar una justificación legitimadora de los rasgos autoritarios y personalistas del actual régimen sociopolítico.
 9. Sociólogo argentino, conocido por posiciones antisemitas, actuó como ideólogo y asesor de Chávez al inicio de su mandato. Según Ceresole: “El modelo venezolano no se parece a nada de lo conocido, aunque nos recuerda una historia propia, que generalmente hemos negado por nuestra anterior adscripción y subordinación ante los tabúes del pensamiento occidental-racionalista (marxismo incluido). Se diferencia del ‘modelo democrático’ (tanto liberal como neoliberal)

la visión de Ceresole forma parte de la “influencia neofascista” en la visión ideológica de Chávez, de quien toma “la idea de la preeminencia del líder único y su relación con el ‘pueblo’ sin mediación de partido y el papel primordial de las Fuerzas Armadas como sustento del poder”.

En términos conceptuales y geográficos más amplios, la nueva dinámica sociopolítica e institucional venezolana se identifica con lo que diversos teóricos han denominado como *regímenes autoritario electorales* (Linz 2000, Schedler 2006), o *autoritarismos competitivos* (Levitsky y Way 2002), o *regímenes semiautoritarios* (Ottaway 2003), o variantes de *regímenes no-democráticos* (Broker 2000).¹⁰ Para el caso venezolano, esta conceptualización ha sido empleada por Corrales (2006), por Kornblith (2006, 2007) y por Tanaka (2005), quien también la utiliza para caracterizar al Perú durante el régimen de Fujimori. En este tipo de orden, a diferencia de los regímenes autoritarios o totalitarios clásicos, la dimensión electoral no ha sido suprimida, más bien forma parte sustantiva de la dinámica sociopolítica y de las fórmulas de legitimación de los gobiernos.

No obstante, las esferas electoral e institucional han sido deliberadamente intervenidas y alteradas por los actuales gobernantes, con el propósito fundamental de minimizar la incertidumbre característica de la competencia pluralista a fin de asegurar su acceso al poder

porque dentro de la orden popular (mandato) está implícita —con claridad meridiana— la idea de que el poder debe permanecer concentrado, unificado y centralizado [el pueblo elige a una persona [que es automáticamente proyectada al plano de la metapolítica] y no a una ‘idea’ o ‘institución’]. No es un modelo ‘antidemocrático’, sino ‘*posdemocrático*’. Se diferencia de todas las formas de ‘socialismo real’ conocidas durante el siglo XX, porque ni la ‘ideología’ ni el ‘partido’ juegan roles dogmáticos, ni siquiera significativos [...]. Se diferencia de los caudillismos tradicionales o ‘conservadores’, porque el mandato u orden popular que transforma a un líder militar en un dirigente nacional con proyecciones internacionales fue expresado no sólo democráticamente, sino, además, con un sentido determinado: conservación de la cultura (independencia nacional), pero transformación de la estructura (social, económica y moral)”. Ver Ceresole (2000: 30-31, énfasis mío).

10. Con los autores mencionados no se pretende agotar la creciente bibliografía y reflexión sobre este importante tema. Para una discusión reciente de los retos práctico-políticos que plantea la proliferación de este tipo de regímenes, ver Carothers (2006).

y su perpetuación. En tales condiciones, no se cumplen los requisitos de libertad y equidad que permitirían una efectiva competencia entre las partes ni la posibilidad de alternancia entre los actores gubernamentales y los de oposición.

El aporte de estas conceptualizaciones consiste en enfatizar que este tipo de regímenes no pueden ser considerados como versiones más o menos desmejoradas o transicionales de diversas variedades de “democracias con adjetivos” (Collier y Levitsky 1997), que incluyen a las llamadas democracias *iliberales, defectuosas, de baja intensidad, de baja calidad, regímenes híbridos, zonas grises, semidemocracias*, etc. Se trata, más bien, de regímenes autoritarios, en los que no se cumplen los requisitos democráticos de competitividad, equidad y libertad para el acceso y permanencia en el poder (lo que no excluye que tampoco satisfagan los requisitos democráticos del ejercicio del poder). En términos de Levine y Molina (2007), se trataría de regímenes en los cuales los procesos a través de los cuales la población selecciona y controla a sus autoridades son de baja o mínima calidad democrática.

A fin de caracterizar conceptualmente el régimen sociopolítico venezolano, dedicaremos la siguiente sección a examinar los requisitos de la democracia y su cumplimiento en Venezuela.

Definición de la democracia y su aplicación al régimen venezolano actual

Según la definición desarrollada por Mainwaring, Brinks y Pérez-Liñán (2001) y Mainwaring y Pérez-Liñán (2005), un régimen es democrático si: 1) promueve elecciones competitivas para seleccionar los cargos ejecutivos y legislativos que satisfacen los requisitos de libertad y equidad (*free and fair competitive elections*), 2) permite la inclusión de todos los ciudadanos adultos mayores de edad, 3) protege los derechos y libertades civiles y políticos (*civil liberties and political rights*), y 4) asegura que las autoridades electas son las que realmente gobiernan y no poderes fácticos al margen del proceso electoral, con especial énfasis en el requisito de la sujeción del sector militar al sector civil. Los *regímenes autoritario-electorales* claramente no cumplen con la primera condición, y generalmente incumplen o presentan

serias deficiencias en alguna de las restantes. En el caso venezolano, los cuatro requisitos se han visto severamente afectados desde la llegada de Chávez al poder en 1999.

Elecciones equitativas, libres y competitivas

El binomio clásico de elecciones libres y equitativas (*free and fair elections*) ha experimentado un marcado decaimiento durante el lapso que se extiende entre los años 2000 y 2006. El rasgo que hoy domina en la organización y puesta en marcha de los comicios en Venezuela es el ventajismo progubernamental, que moldea todas las fases del proceso comicial. El ventajismo se ha convertido en un rasgo consustancial, endógeno al proceso comicial venezolano. Ello como consecuencia de la combinación entre la definición de las reglas constitucionales que debilitan la democracia representativa, la vocación hegemónica y excluyente del proyecto sociopolítico en marcha y la híper politización de las instituciones y poderes públicos. Estos tres rasgos se refuerzan mutuamente en el ámbito electoral para generar una competencia inequitativa, ampliamente favorecedora de las opciones del oficialismo.

El ventajismo progubernamental deriva de y se expresa en diversos e importantes ámbitos, tales como la definición de reglas político-electorales de carácter legal y sublegal, la selección de las autoridades comiciales y organización de la institución electoral en todo el territorio nacional, la composición del registro de electores aptos para votar, el diseño y escogencia de plataformas tecnológicas y organizativas para el ejercicio, escrutinio y totalización del voto; la adopción de cronogramas comiciales, el procesamiento de demandas e impugnaciones pre y postelectorales, el financiamiento de partidos y de campañas comiciales, los controles sobre el uso de recursos públicos por parte de funcionarios en ejercicio, la estructuración de los centros de votación y selección de los funcionarios electorales y la regulación de la observación electoral nacional e internacional. En términos de Mozaffar y Schedler (2002), en Venezuela los tres niveles de la *governabilidad electoral (electoral governance)*, es decir, la definición, la aplicación y la adjudicación de reglas, están marcados por el ventajismo oficial endógeno al proceso electoral. A su vez, la inequidad y el

ventajismo están reforzados y protegidos por la híper politización de las instituciones y los poderes públicos, lo cual impide el tratamiento y la resolución neutral, equilibrada y con apego a la legalidad de las controversias electorales.

Adicionalmente, el libre albedrío electoral se ha visto comprometido mediante la activación de mecanismos manipulativos de carácter coactivo y/o clientelar por parte del oficialismo, que inciden sobre la libre expresión de las preferencias de los votantes, tanto en lo que se refiere a su participación o no en los comicios, como en la selección de sus candidatos u opciones.

Uno de los episodios más turbios de la reciente dinámica político-electoral venezolana ha sido la activación de “listas negras” de electores, confeccionados por las fuerzas progubernamentales, a través de las cuales se discrimina en contra de los votantes de oposición y se coacciona a los votantes pro oficialistas. El origen de estas listas se remonta a la etapa de la recolección de firmas para activar el referendo revocatorio presidencial (octubre de 2003-agosto de 2004), cuando los formularios contentivos de los nombres, firmas y demás datos personales de los 3,4 millones de ciudadanos solicitantes de la revocatoria del mandato presidencial y de diputados oficialistas fueron entregados por el CNE a los sectores pro gubernamentales. Esta información fue publicada en la página web del diputado Luis Tascón, perteneciente al partido de gobierno Movimiento Quinta República (MVR). Muchos de los electores que aparecieron en la llamada “lista de Tascón” fueron destituidos de cargos públicos o no fueron empleados, se les negó documentación oficial, los contratistas con el sector público perdieron sus asignaciones, los firmantes fueron conminados a retirar sus nombres de apoyo, se les dificultó el acceso a la educación pública y la discriminación se extendió hasta los familiares de los firmantes.¹¹ Ninguno de los órganos responsables de la protección de los derechos del ciudadano y del elector, como la Defensoría del Pueblo, la Fiscalía General o el Tribunal Supremo de Justicia, intervino para evitar o sancionar estas prácticas, que más bien se pusieron en marcha con la activa complicidad del CNE y los demás órganos de los poderes públicos.

11. El tratamiento detallado y documentado de estas prácticas en Jatar (2006).

Ante el repudio y creciente cuestionamiento en la opinión pública por el uso de este dispositivo, a inicios del año 2005, el presidente Chávez hizo un llamado tardío, débil e ineficaz a “enterrar la lista de Tascón” aunque sin condenarla.¹² La “lista de Tascón” no sólo no fue enterrada, sino que fue perfeccionada y complementada con más información acerca de las preferencias electorales y otros datos personales de todos los votantes, y fue divulgada y utilizada sistemáticamente en los siguientes comicios, bajo el nuevo nombre de “lista Maisanta”, y sigue siendo usada para evaluar las contrataciones con el sector público. En la “lista Maisanta” no sólo aparecen los votantes que solicitaron el referendo revocatorio presidencial, sino todos los electores clasificados según preferencias políticas, además de información acerca de la participación en recientes comicios y en las misiones sociales desarrolladas por el gobierno. Con tal ampliación, las “listas” se mantienen como instrumento para discriminar a los votantes de oposición, pero se expanden como mecanismo de control de los votantes identificados con el gobierno, cuya afiliación a alguno de los programas asistenciales promovidos por este los hace vulnerables a las presiones del oficialismo.

En definitiva, las pérdidas en *equidad y libertad* de los procesos comiciales en el país han tenido un impacto significativo y negativo en la *competitividad* de las elecciones. Ello ha dañado significativamente la confianza de importantes sectores de la ciudadanía en la eficacia y valor del voto como método para expresar las preferencias colectivas y ha desatado importantes alarmas en algunos sectores de la comunidad democrática internacional acerca de la calidad de las elecciones y de la democracia en el país.¹³ La legitimidad de las autoridades

12. Las palabras del presidente fueron: “Eso ya pasó. Entiérrese la lista de Tascón. Seguramente ya cumplió un papel importante, pero ahora debe ser enterrada”. Tomado de *El Nacional*, 26.02.06, A-2). La organización civil venezolana Ciudadanía Activa divulgó en febrero 2006 un documental de denuncia contentivo de testimonios e información acerca de la discriminación ejercida con esos mecanismos, cuyo título es *La Lista: Un pueblo bajo sospecha*. Ver <http://ciudadaniaactiva.org>.

13. Los informes de las misiones de observación internacional que presenciaron las elecciones parlamentarias en diciembre 2005 se refieren a los déficits y problemas detectados en las diversas áreas de la “governabilidad electoral”. Si bien no

electas o de los procesos comiciales —elecciones y referendos— también ha sufrido a consecuencia de la erosión del proceso mediante el cual la población selecciona y controla a dichas autoridades.

Inclusión de todos los ciudadanos adultos mayores de edad

Desde el punto de vista formal —legal y constitucional—, en Venezuela no existe ningún tipo de impedimento ni discriminación en contra de los ciudadanos, y todas las personas mayores de 18 años están capacitadas para ejercer plenamente sus derechos civiles y políticos. No obstante, la existencia y conspicuo uso de las listas Tascón y Mairanta y la utilización de las preferencias políticas como criterio para diferenciar entre los ciudadanos, ha provocado la exclusión *de facto* —el *apartheid* político— de amplios sectores de la población venezolana del ejercicio pleno y sin condicionamientos de sus derechos ciudadanos, y del disfrute de los beneficios que como ciudadanos les corresponde con independencia de sus preferencias políticas.¹⁴

Derechos y libertades civiles y políticos

Desde 1999 en adelante, el tercer requisito de la definición de democracia de Mainwaring, Brinks y Pérez-Liñán, el del ejercicio efectivo

llegan a cuestionar la legitimidad de las elecciones, hacen señalamientos críticos de peso, así como recomendaciones que, de cumplirse, supondrían romper el esquema de ventajismo y control gubernamental de la institución electoral. Ver OEA (2006), UE (2006) y Bloque Parlamentario Europeo (2006).

14. En contraste, el derecho a la identidad venezolana y al voto como venezolano ha sido concedido a ciudadanos de otras nacionalidades sin el cumplimiento de las normas legales, a través de misiones y operativos *express* puestos en marcha con la finalidad de incluir en el registro electoral a votantes que con alta probabilidad seguirán los lineamientos del oficialismo. Un caso ilustrativo de estas incorporaciones fraudulentas de electores al registro electoral fue el de Rodrigo Granda, de nacionalidad colombiana, quien fungía como “canciller de las FARC” (Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia), quien sin tener nacionalidad venezolana, ni haber cumplido los requisitos para optar a la nacionalidad venezolana, obtuvo la cédula de identidad venezolana, fue inscrito en el registro electoral y votó en el referendo revocatorio presidencial en agosto de 2004.

de los derechos y libertades civiles y políticos, también se ha visto negativamente afectado en Venezuela. Ello ha ocurrido a consecuencia de la combinación entre la falta de autonomía e independencia de los poderes públicos, la antes mencionada politización de las instituciones públicas y el decaimiento generalizado de la vigencia del estado de derecho en el país.

El modelo de control hegemónico y parcialización de las autoridades públicas fue iniciado por las actuaciones de la Asamblea Constituyente (ANC) en diciembre de 1999, y, desde aquel momento, se ha enraizado y acentuado como práctica político-institucional, alentada y practicada con orgullo y descaro por los titulares de los poderes públicos y autoridades de las instituciones públicas.¹⁵ En las semanas siguientes al referendo aprobatorio de la nueva constitución (diciembre de 1999), la ANC destituyó a todos los miembros de los poderes públicos, incluyendo al poder legislativo y judicial, al fiscal, contralor y a la junta directiva del CNE, y nombró de manera provisional a sus nuevos ocupantes, sin ceñirse a las disposiciones constitucionales correspondientes. Para efectuar dichas destituciones y designaciones se apoyó en la tesis de la “supraconstitucionalidad” (TSJ 2000) de sus actuaciones decretada por la Corte Suprema de Justicia. Con muy pocas excepciones, las autoridades designadas por la ANC estaban inequívocamente identificadas con los nuevos ocupantes en el poder y/o provenían de las organizaciones partidistas de la coalición gobernante.

En la actualidad, el Tribunal Supremo de Justicia está conformado por 32 magistrados, nombrados mediante procedimientos de dudosa legalidad y seleccionados atendiendo primordialmente al criterio de la identificación con la coalición en el poder. En diciembre de

15. En la inauguración del año judicial en enero 2006, los magistrados del Tribunal Supremo de Justicia corearon al unísono la consigna pro Chávez característica de las manifestaciones partidarias oficialistas: “Uh-Ah-Chávez-no-se-va”. A finales de 2006 se generó un escándalo de importancia en el país, al ser difundida una grabación anónima de un acto en la empresa petrolera estatal PDVSA, en el que su presidente, Rafael Ramírez, quien, además, ejerce el cargo de ministro de Energía, afirmaba que PDVSA era “roja, rojita” (el color político de la coalición gobernante) y estaba “al servicio de la revolución”, y conminaba a aquellos trabajadores y profesionales que no se identificaran con tal proyecto a abandonar PDVSA.

2004, la Asamblea Nacional modificó la Ley Orgánica del Poder Judicial y aumentó a 32 el número de miembros del Tribunal Supremo de Justicia, nombrando a 12 nuevos magistrados identificados con el oficialismo. También se atribuyó el derecho a nombrar y remover a los magistrados con la mayoría, desconociendo las disposiciones constitucionales que obligan a tomar esas decisiones mediante mayoría calificada. Por efecto del retiro de la fuerzas de oposición en las elecciones parlamentarias de diciembre de 2005, el poder legislativo está conformado exclusivamente por representantes de las fuerzas gubernamentales. No obstante, cuando el parlamento estuvo compuesto de manera más plural (2000-2005), la capacidad de las organizaciones no oficialistas para incidir en la formulación de leyes y colocarle límites a los excesos oficialistas fue mínima, dada la vocación hegemónica de la bancada mayoritaria y la modificación acomodaticia de las reglas del juego parlamentario a su favor.

Las dos nuevas ramas del poder público —poder ciudadano y poder electoral— nacieron con la marca de la parcialización. El poder ciudadano está compuesto por el Fiscal General de la República, el Contralor General de la República y el Defensor del Pueblo, los tres conspicuos militantes de organizaciones partidistas progubernamentales. Tales afinidades incapacitan a dichos funcionarios y a las organizaciones que dirigen para actuar autónomamente en la defensa del ciudadano frente a los abusos cometidos por las autoridades públicas. Esta concentración de poderes en la rama ejecutiva y la pérdida de autonomía de los poderes legislativo, judicial, ciudadano y electoral es la consecuencia de la interacción entre el diseño institucional consagrado en la Constitución vigente, en el que deliberadamente se plasmó el predominio y desproporcionado protagonismo de la rama ejecutiva sobre los demás poderes, y una dinámica política efectiva marcada por la concentración del poder y el personalismo.

Entre 1999 y el presente ha ocurrido una cesión sistemática y deliberada de poderes decisorios hacia el presidente, reduciendo a la irrelevancia o a la complicidad a las demás ramas de los poderes públicos. El episodio más reciente es la concesión al presidente en febrero 2007, por parte de la Asamblea Nacional, de la antes mencionada Ley Habilitante por un lapso de 18 meses, así como la participación de importantes miembros de los poderes públicos en la comisión

designada por el presidente para la elaboración de una propuesta de reforma constitucional, que luego fue revisada por el presidente y presentada como suya ante la Asamblea Nacional. Los poderes públicos han perdido significación, iniciativa y eficacia como órganos independientes de control de la gestión del poder ejecutivo, y han devenido en instancias de repetición y de convalidación de las iniciativas y órdenes emanadas de aquel.

En este proceso de pérdida de neutralidad y de politización de las instituciones públicas, merece una mención especial el poder electoral. En la designación, composición y funcionamiento del Consejo Nacional Electoral (CNE) como ente rector del poder electoral y de la actividad comicial en el país, confluyen el problema, ya señalado, de la falta de equidad del proceso comicial, junto con la ausencia de separación de los poderes, lo que marca nuevamente la tendencia al ventajismo progubernamental y el déficit de equidad de la competencia electoral. La garantía institucional individual más importante para el resguardo de la libertad y equidad, y en consecuencia para la competitividad de las elecciones, es la existencia de un órgano electoral independiente y con autoridad (Diamond y Morlino 2004: 25), rasgo notoriamente ausente de los comicios puestos en marcha en Venezuela a partir del año 2000.

Desde diciembre de 1999, las autoridades electorales tuvieron un carácter provisional, y fueron designadas mediante procedimientos diferentes y/o contradictorios a los establecidos en la Constitución y las leyes. En la selección de las autoridades electorales ha predominado el criterio de la afiliación política de los candidatos a ocupar dichos cargos, contraviniendo las disposiciones legales y constitucionales correspondientes, que exigen que los titulares de dicho poder sean personas no identificadas con parcialidades políticas. De ello ha resultado una conformación abiertamente favorable al gobierno en la composición del organismo electoral, al ser electos sus titulares por la Asamblea Nacional y excepcionalmente por el TSJ.¹⁶ Los actuales miembros

16. El examen de las diversas designaciones de las autoridades electorales y sus desviaciones respecto de la legalidad en Antela (2003), Valery y Ramírez (2001) y Kornblith (2003). La Constitución de 1999 establece (Art. 296): "El Consejo Nacional Electoral estará integrado por cinco personas no vinculadas a organizaciones con fines políticos [...]".

del CNE fueron designados en abril de 2006 por la Asamblea Nacional, resultando una correlación de cuatro miembros pro gobierno y uno pro oposición (distribución que se repite entre los diez suplentes).

El CNE se ha convertido en una pieza clave para la articulación del llamado *régimen autoritario electoral*. El organismo electoral ha sufrido una intensa, sistemática y cabal reingeniería, orientada hacia su conversión en la instancia estatal concebida para asegurar el triunfo electoral y la permanencia en el poder de sus actuales ocupantes.¹⁷ Ello ha generado intensos debates públicos y la creciente pérdida de confianza de amplios sectores de la población en el CNE y en los procesos comiciales en el país.¹⁸

La falta de autonomía y separación de los poderes y la hegemonía oficialista en su composición eliminó los pesos y contrapesos y los controles horizontales (*horizontal accountability*), mientras que la parcialización y ventajismo de la esfera electoral debilita y reduce a una mínima expresión el control vertical (*vertical accountability*) a las acciones y decisiones de las autoridades electas.¹⁹ La falta de separación de poderes y el ejercicio abusivo y arbitrario del poder han redundado en el decaimiento generalizado de la vigencia del estado de

17. El examen de la importancia y funciones de la institucionalidad electoral y su relación con la legitimidad de las elecciones y la democracia en Mozaffar y Schelder (2002).

18. Según diversas encuestas de opinión, las percepciones públicas en torno al CNE, la neutralidad del organismo y la pulcritud de las elecciones están altamente parcializadas y divididas. En febrero 2006, Consultores 21 reportaba que el 54% de los consultados opinaba que el CNE “trabajaba por el país”, el 45% lo consideraba u organismo imparcial, mientras que el 49% lo consideraba parcializado, el 49% expresaba mucha confianza en el organismo, otro 49% expresaba “poco o nada de confianza” en el CNE y el 48% opinaba que en Venezuela no se respeta la opinión del elector, mientras que el 49% opinaba que sí se respeta las opiniones del elector. Ver Consultores 21, febrero 2006). La reciente encuesta de Datanálisis (mayo 2006) muestra que el 50,9% confía en el CNE y que el 43,2% no confía. Al desglosar los porcentajes por afiliación política, se obtiene que el 78,4% de quienes se identifican como favorables al Gobierno confía en el CNE, mientras que el 88,7% de los opositores desconfía del organismo electoral. (Tomado de *El Nacional*, 24.06.2006).

19. Existe una creciente bibliografía sobre el tema de *accountability*, en sus versiones horizontal, vertical y societal. Consultar Mainwaring y Welna (2003).

derecho en el país. Ello ha sido reforzado con la activa promulgación de legislación que penaliza la disidencia y el cuestionamiento a las autoridades públicas y sus gestiones, reinstaura los delitos de desacato, pretende controlar las actividades de las organizaciones autónomas de la sociedad civil, restringe el ejercicio de la libertad de expresión y la actividad de los medios masivos de comunicación.²⁰ El episodio más reciente de las restricciones al pluralismo comunicacional fue la no renovación en mayo de 2007 de la concesión del canal de televisión privado Radio Caracas Televisión, el cual fue retirado del aire después de 53 años de funcionamiento. El gobierno esgrimió como razón fundamental que se trataba de un “canal golpista” debido al fuerte tono de crítica antigubernamental de sus programas de opinión. Tal como se afirma en un reporte de Human Rights Watch (2006: 1) “[...] el presidente Chávez y sus partidarios han buscado consolidar su poder socavando la independencia del poder judicial y los medios de comunicación, instituciones que son esenciales para promover la protección de los derechos humanos”. Estos aspectos han sido ampliamente destacados y documentados con creciente preocupación por organizaciones nacionales, hemisféricas e internacionales, sin que el gobierno haya prestado atención a estas o haya revisado sus posiciones.²¹

Sujeción del sector militar al sector civil

El cuarto requisito de la definición de democracia se refiere a que el gobierno debe ser ejercido por las autoridades electas, y no por poderes fácticos emanados de circunstancias extra electorales. Esta condición se refiere especialmente a la sujeción del sector militar al

20. Se trata de leyes como la Ley de Responsabilidad Social en Radio y Televisión (2004); la modificación del Código Penal (2005), que amplía y agrava los delitos de reopinión, incluidos los delitos de desacato. Ver CIDH (2003), Correa y Cañizales (2005), Freedom House (2005), Human Rights Watch (2004), PROVEA (2006) e International Crisis Group (2007).

21. El gobierno de Venezuela se ha negado sistemáticamente a autorizar una visita de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos al país. La última que vino al país lo hizo en el primer semestre de 2002.

poder civil. Este requisito se identifica con la dimensión de la *sobreranía* de la definición de la calidad de la democracia propuesta por Levine y Molina (2007).

En el caso venezolano actual, esta condición se encuentra significativamente distorsionada por la naturaleza cívico-militar de la coalición en el poder. La perspectiva normativa y el diseño institucional adoptado por la llamada revolución bolivariana parten del cuestionamiento del propio principio de la sujeción del sector militar al gobierno civil. La revolución bolivariana y el “socialismo del siglo XXI” se ubican en la perspectiva de la fusión cívico-militar, en la medida en que las diferencias entre ambos sectores se desdibujan y pierden relevancia al ser igualados como actores y agentes del proceso político revolucionario. En este contexto, el trípode caudillo-ejército-pueblo enunciado por Ceresole adquiere pleno sentido y pertinencia como el principio articulador de la dinámica sociopolítica, desplazando las formalidades del acceso y ejercicio del poder desde la óptica liberal, republicana y democrática. La centralidad del caudillo en dicho trípode se consagra en la constitución vigente, con la acentuación del presidencialismo en desmedro de las demás ramas de los poderes públicos. En el plano militar, ello se expresa en la ampliación de la potestad presidencial de decidir los ascensos militares del grado de coronel y capitán en adelante, prescindiendo de la intervención del parlamento, tal como se exigía en las constituciones anteriores. En la propuesta de reforma constitucional, se reserva la competencia de promover a los oficiales “en todos los grados y jerarquías”.

El régimen se define como una alianza cívico-militar, basada en una ideología de la seguridad nacional en la que todos los sectores están comprometidos con la seguridad, defensa y desarrollo nacionales, difuminándose los límites de las competencias de cada sector. Esta redefinición, plasmada en la constitución vigente, sustenta la creciente “securitización” y militarización de la gestión pública y de las interacciones colectivas. En la propuesta de reforma constitucional presentada por el presidente se exacerba este planteamiento, al proponer la redefinición de la fuerza armada en los siguientes términos:

La Fuerza Armada Bolivariana constituye un cuerpo esencialmente patriótico popular y antiimperialista, organizada por el Estado para

garantizar la independencia y soberanía de la nación, preservarla de cualquier ataque externo o interno y asegurar la integridad del espacio geográfico, mediante el estudio, planificación y ejecución de la doctrina militar bolivariana, la aplicación de los principios de la defensa militar integral y la guerra popular de resistencia, la participación permanente en tareas de mantenimiento de la seguridad ciudadana, y conservación del orden interno, así como la participación activa en planes para el desarrollo económico, social, científico y tecnológico de la nación, de acuerdo con esta Constitución y la ley (Chávez, 2007b, Art. 328).

Desde el año 1999 ha tenido lugar una sistemática ampliación de las competencias militares a ámbitos civiles, junto con la pérdida del carácter institucional de las fuerzas armadas, así como su identificación con el proyecto político y la dirección personal del presidente. Esta dinámica se ha expresado en la proliferación de militares activos y retirados en funciones públicas y en presencia de militares retirados identificados con las fuerzas gubernamentales en cargos de elección popular, como gobernaciones, alcaldías y cargos de representación en los cuerpos legislativos nacionales y locales; igualmente en la puesta en marcha de programas como el Plan Bolívar 2000, a través del cual las fuerzas armadas como institución se involucraron directamente en el trabajo con las comunidades y en la atención de problemas sociales y de infraestructura (Harnecker, 2003). A partir del año 2000 se ha reforzado y ampliado el papel del tradicional Plan República, consistente en la participación de efectivos militares en actividades de apoyo a los procesos comiciales en el país, con el agravante de que en la actualidad los miembros activos de la fuerza armada pueden ejercer el derecho al sufragio, lo cual les resta neutralidad para el ejercicio de sus funciones comiciales.

El orden sociopolítico venezolano está crecientemente marcado por la militarización de las relaciones entre el gobierno y la ciudadanía. En el plano interno, ello se traduce en iniciativas como la creación de amplias fuerzas de reservistas y en la creación del cuerpo de la milicia. También ha incidido sobre la entrega de armas a grupos identificados con la "revolución". La creciente "securitización" de la concepción del desarrollo y uso de las fuerzas armadas en la sociedad expresan esta tendencia.

A su vez, este nuevo papel de la fuerza armada se sustenta en una nueva concepción de las relaciones internacionales y del papel de Venezuela, y de las principales amenazas, riesgos e hipótesis de guerra que afectan el país, así como de las nuevas alianzas regionales y globales que ha ido articulando el gobierno en función de esas definiciones estratégicas, como la preparación para afrontar una supuesta “guerra asimétrica” o “una guerra de cuarta generación” (Manwaring 2007) como alternativa a la guerra regular que había predominado en la preparación de las fuerzas armadas en un escenario de confrontación entre Venezuela y Estados Unidos, o para contrarrestar los efectos del Plan Colombia y la influencia norteamericana en la región andina (Garrido 2007).²² Este tipo de discurso ha servido como recurso justificador de la inversión en armas por parte del régimen, así como para la creación de las reservas y milicias y la puesta en marcha de ejercicios de simulación de guerra como respuesta y preparación de la supuesta invasión.²³

La cuarta condición de la definición de la democracia no se cumple en el caso venezolano, no tanto porque no exista control del poder militar por parte del poder civil, sino porque la naturaleza cívico-militar de la coalición de gobierno impregna todo el proceso decisorio y las interacciones sociales con la racionalidad militarista, en abierta contradicción con los valores de la democracia y con el protagonismo de los actores típicamente democráticos.

22. Garrido ha estudiado sistemáticamente la conformación, ideología y enfoque de las relaciones cívico-militares del chavismo, desde su génesis hasta la actualidad, y ha publicado numerosos trabajos.

23. A finales de 2004, el gobierno acordó la adquisición de 100 mil rifles rusos Kalashnikov; está planteada la adquisición de una flota de 24 aviones caza Sukoi rusos y la instalación de una fábrica de fusiles y de municiones rusos. El primer lote de 30 mil fusiles arribó al país en el año 2006. El presidente Chávez ofreció entregar 15 mil fusiles Kalashnikov de un nuevo lote por llegar al Frente Francisco de Miranda (FFM), compuesto por jóvenes civiles, interesados en “fortalecer el pensamiento antiimperialista en los luchadores sociales bolivarianos y en el pueblo venezolano”, cuya organización y estructura dependen del ejecutivo nacional. En el acto de ofrecimiento de las armas, en una polémica declaración, el presidente afirmó: “Si, por ejemplo, el imperio norteamericano se atreviera, se le ocurriera venir aquí a invadir nuestra patria para tratar de cercenar nuestra revolución, los 25.000 muchachos y muchachas del FFM se irán a las armas, nos iremos a las armas” (*El Nacional*, 01.07.2006).

Síntesis: relación entre elecciones y derechos civiles y políticos

Autores como Lindberg (2006a, 2006b) han señalado que existe una correlación positiva entre el aumento del número de elecciones y el incremento de la protección de los derechos y libertades civiles y políticos, de lo que se concluye que, en general, los procesos electorales son instrumentos eficaces de democratización y de profundización de las pautas y cultura democrática. Esa relación pareció funcionar adecuadamente en Venezuela durante el lapso 1958-1993, pero no durante el período 2000-2006.

La falta de compromiso sustantivo de la nueva clase política con los valores y prácticas de la democracia, el intento deliberado de debilitar y desplazar a la democracia representativa, la pérdida de la libertad, equidad y carácter competitivo de las elecciones, el carácter cívico-militar de la coalición gobernante y la vigencia del trípode caudillo-ejército-pueblo como eje articulador de la dinámica sociopolítica han ocasionado la pérdida de la cualidad democrática del orden político venezolano, a pesar de la proliferación de los eventos comiciales.

La multiplicación de procesos comiciales en el lapso 1999-2006 ha coincidido con el decaimiento del ejercicio de los derechos políticos y libertades civiles. Ello se deriva tanto de la pérdida de la cualidad democrática y pluralista de los procesos electorales en sí mismos, lo que les impide actuar como multiplicadores de pautas democráticas, como del resquebrajamiento del sistema institucional de protección y fomento de dichos derechos y libertades, ocasionado por la antes mencionada pérdida de autonomía e independencia de los poderes. El debilitamiento del estado de derecho en el país impide que los eventos electorales se conviertan en multiplicadores de pautas democráticas y generadores de una cultura democrática, tal como aconteció en el pasado y como sucede en otros países del globo.

Según los recientes reportes de Freedom House (2006), de los 35 países que componen América Latina, 24 de ellos fueron catalogados como *libres* atendiendo al desempeño de los indicadores de derechos políticos y libertades civiles; nueve fueron considerados *parcialmente libres*; y dos fueron catalogados como *no libres* (Cuba y Haití). Venezuela ya había sido clasificado como país *parcialmente*

libre entre 1992 y 1996 debido a la sucesión de eventos críticos en dicho lapso (intentos de golpe, destitución del presidente, crisis financiera), y nuevamente fue ubicado en esa categoría entre los años 1999 y 2005, debido “al incremento en la militarización del gobierno, la corrupción y la intimidación a los votantes durante las elecciones nacionales” (Freedom House 2006: 2).

A la luz de la definición de la democracia desarrollada por Mainwaring, Brinks y Pérez-Liñán, destacan significativas limitaciones y distorsiones en cada uno de los requisitos de esta, que llevan a descartar al régimen actual como democrático. Tratándose de una sociedad que logró importantes avances en el ejercicio democrático y en la práctica electoral durante varias décadas (sin dejar de reconocer la existencia de dificultades y limitaciones), la situación actual significa un drástico retraso respecto de la historia venezolana y en relación con la dinámica predominante en el hemisferio americano. En las páginas que siguen examinaremos las consecuencias que ha tenido este modelo sociopolítico sobre las relaciones entre los actores y la definición de las estrategias de los sectores gubernamentales y de oposición en sus interacciones en el ámbito político-electoral.

Gobierno y oposición: retos y estrategias político-electorales

Los regímenes autoritarios electorales y los procesos comiciales que tienen lugar en el marco de estos generan retos y opciones, diferentes de los característicos de procesos comiciales auténticamente democráticos. A partir de las consideraciones expuestas en las páginas anteriores, y apoyándonos en las conceptualizaciones desarrolladas por Mainwaring (2003), Schedler (2002, 2006) y Rey (1989), analizaremos las alternativas y desafíos que enfrentan los actores gubernamentales y los de oposición en los procesos político-electorales venezolanos.²⁴

24. La referencia a los bloques no implica que se trata de actores unitarios, sin divergencias internas. Antes bien, tanto entre los actores gubernamentales como en los de oposición existen importantes diferencias y tensiones internas, cuyo manejo constituye unos de los principales retos que deben afrontar frente al proceso electoral. En el caso venezolano, la hipercentralización y personalización de la política en el presidente de la república permite una concentración

Si bien el estudio se centra en las elecciones presidenciales de diciembre de 2006, disyuntivas semejantes a las de aquel proceso se presentaron en comicios anteriores, y probablemente reaparecerán durante el debate y referendo acerca de la reforma constitucional.

Siguiendo a los autores mencionados, el examen de los comicios y de las opciones estratégicas que enfrentan los actores gubernamentales y de oposición puede efectuarse tomando en cuenta los planos en los que transcurren dichos eventos: el plano estrictamente electoral y el plano sistémico o del modelo sociopolítico, referido a las condiciones y las reglas de juego en que se enmarca la contienda. Para los actores gubernamentales, se trata de preservar el modelo sociopolítico y de utilizar los comicios para legitimar sus posiciones de poder y seguir definiendo las reglas de juego a su favor. Para los actores de oposición, se trata de modificar el modelo sociopolítico y de utilizar el juego electoral para presionar por dicha transformación.

Schedler aplica este esquema para el examen de los actores gubernamentales como los de oposición; Mainwaring sólo para los opositores y Rey se centra en los actores gubernamentales, diferenciando los objetivos de preservación del régimen, los objetivos de poder y los objetivos ideológico-programáticos de gobiernos democráticos. No obstante, nada impide considerar los diversos planos para ambos actores, destacando que la maximización de cada tipo de objetivo puede generar conflictos de corto, mediano o largo plazo para cada actor, que en cada circunstancia deberá evaluar sus preferencias y definir estrategias cónsonas con sus aspiraciones.

Los actores gubernamentales pueden reaccionar frente a las críticas formuladas por sectores de oposición por el carácter ventajista del proceso electoral a) aceptando modificar algunas o muchas condiciones de este, a fin de incluir a la oposición y lograr la legitimidad del proceso y de los gobernantes electos; y b) pueden decidir mantener o reforzar las condiciones ventajistas, a riesgo de perder legitimidad, pero a cambio de asegurar el control del proceso y la certidumbre

de la decisión y menor exposición de las diferencias internas; no obstante, estas afloran cada vez más con mayor intensidad y publicidad. En el campo opositor las diferencias son muchas y se ventilan públicamente, y no existe una instancia legitimada para canalizar y tramitar esas diferencias.

acerca del resultado electoral. Por otro lado, ante un resultado electoral adverso o que modifique su posición de poder, pueden optar por a) introducir reformas en las reglas de juego y al modelo sociopolítico o b) cerrar definitivamente el sistema, llegando a suprimir los procesos comiciales, de por sí bastante desfigurados (Schedler 2002: 112).

Por su parte, los actores de oposición también tienen opciones y disyuntivas en situaciones de procesos electorales no competitivos. Frente al dilema de legitimar o no un proceso electoral y un modelo sociopolítico no democrático, durante la fase preelectoral pueden a) decidir participar, esperando agregar fuerzas y presionar por la modificación de las condiciones y tener presencia en los centros de poder; o b) decidir no participar, negándose a colaborar con la legitimación de las elecciones y del régimen, descartando las mínimas oportunidades existentes para acceder a posiciones. Por otro lado, en la fase postelectoral, frente a un resultado que consideren total o parcialmente fraudulento, pueden a) reconocerlo o b) desconocerlo (Schedler 2002: 112).

En los regímenes democráticos establecidos y consolidados, los objetivos asociados con la preservación del régimen democrático están dados y conforman el marco normativo aceptado entre las partes. Por el contrario, en regímenes de tenue institucionalización, semidemocráticos o abiertamente autoritarios pero con dimensiones electorales activas, la lucha por la implantación y ampliación de las reglas de juego democrático constituye un aspecto sustancial del conflicto electoral y metaelectoral. Las principales posibilidades de influencia de los ocupantes del poder en situaciones no democráticas se ubican en el plano del metajuego o del juego sistémico, pues cuentan con una amplia capacidad para definir las condiciones en las que transcurre el conjunto de la dinámica sociopolítica, incluida la electoral. A su vez, las principales posibilidades de los actores de oposición se ubican en el plano del juego electoral, donde pueden escoger entre participar o no dadas sus limitaciones para incidir de manera directa en la definición y alteración de las condiciones sistémicas.

Esta asimetría de posibilidades deriva de la asimetría de los recursos que controla cada sector: los ocupantes del poder manejan los términos y condiciones del juego electoral y del juego sociopolítico más amplio; mientras que los sectores de oposición definen los términos y condiciones para acordar legitimidad al proceso electoral

y a sus resultados, y al orden sociopolítico en general (Schedler 2002: 113). Es decir, uno y otros cuentan con recursos considerados como valiosos para el contendor. A la oposición le interesan las condiciones del juego electoral y metaelectoral; a las fuerzas en el poder, incluso si son autoritarias, les interesa acceder y mantenerse en el poder con algún grado de legitimidad. Esta realidad genera una dinámica de confrontación-cooperación que diferencia el proceso electoral que tiene lugar en democracias auténticas y consolidadas de aquel propio de regímenes autoritario-electorales.

Teniendo este marco de referencia, examinaremos los retos y las opciones consideradas por los actores gubernamentales y de oposición en Venezuela frente a las elecciones presidenciales de diciembre 2006, teniendo en cuenta su proyección hacia el venidero proceso referendario a propósito de la activación de la reforma constitucional.

Los retos y estrategias del gobierno

A lo largo de la campaña electoral del año 2006, el gobierno —expresado directamente en o a través de las acciones y decisiones del CNE y demás poderes públicos— optó por no atender de manera significativa las demandas del sector opositor. La primera de las condiciones exigidas, la de contar con una directiva imparcial en el organismo comicial, no fue cumplida por el parlamento, que designó una directiva comicial con una correlación 4 a 1 a favor del gobierno. En el espinoso tema de la auditoría del proceso de votación, y sobre todo en la depuración del registro electoral, no hubo avances significativos, como tampoco en la discusión acerca de las seguridades exigidas para el funcionamiento transparente y confiable de todo el sistema automatizado. Un tema crucial como el del acceso, distribución y uso de recursos públicos durante la campaña tampoco recibió la atención merecida, siendo una de las principales fuentes de ventajismo y de distorsión generalizada del proceso. En el año 2006, el gobierno había profundizado y extendido su control sobre los medios de comunicación, de modo que la competencia electoral se dio en términos más ventajistas aún que en años anteriores.

El contexto de predominio de condiciones inequitativas desfavorables para la oposición demoró y complicó la decisión del sector

opositor acerca de participar en los comicios, y generó la amenaza de repetición del escenario de las elecciones parlamentarias de diciembre de 2005, de alta abstención (75%) y de no presentación o retiro de candidaturas opositoras. Se estimaba que tal posibilidad le otorgaría una connotación plebiscitaria a las elecciones, en contraste con el carácter de un evento comicial competitivo. Tal desenlace hubiera podido repercutir negativamente sobre la legitimidad nacional e internacional del proceso y de sus resultados. Ante tal escenario, la pregunta que surge es ¿por qué las fuerzas gubernamentales optaron por dificultar la participación del sector opositor, poniendo en riesgo la legitimidad nacional e internacional del proceso, en un contexto en el que la victoria oficialista lucía holgada?

Asegurar el control de la institucionalidad electoral ha sido un objetivo estratégico del sector gubernamental. Desde el año 2000 y a lo largo de todos los procesos comiciales del lapso, las fuerzas gubernamentales han acentuado su dominio de la esfera electoral, mostrando su clara aversión a permitir que la incertidumbre propia de la democracia y de comicios competitivos ponga en juego su perpetuación en el poder. Disponer de un organismo electoral afín demostró ser crucial en tiempos de dificultades, como ocurrió en el lapso que precedió al referendo revocatorio, cuando la opinión pública era desfavorable al presidente (Kornblith 2005a). No obstante, ese interés por controlar la instancia electoral no pareciera depender de los niveles de apoyo al presidente y a los partidos de la coalición de gobierno, pues también ha sido un objetivo de la estrategia oficialista cuando los sondeos de opinión han reportado altos niveles de apoyo popular a las fuerzas gubernamentales.

Por otro lado, mantener condiciones electorales desventajosas está directamente asociado con otro componente estratégico del accionar gubernamental, como es el debilitamiento y la división de la oposición. Esa línea se ha mantenido y acentuado, sobre todo habiendo comprobado durante el lapso 2001-2004 que el potencial movilizador y retador de una oposición unida puede ser muy alto y peligroso. Mejorar las condiciones del juego electoral podría contribuir a fortalecer a la oposición, pues permitiría una mejor articulación entre sus fuerzas. Reduciría las agudas diferencias entre los sectores partidarios de la abstención, por falta de garantías para un juego

equitativo, y aquellos sectores inclinados a participar en las contiendas comiciales, como mecanismo para presionar por mejores condiciones y para ganar espacios de poder. También le permitiría al sector opositor concentrarse en temas sustantivos, y dedicar mucho menos energía y recursos a la disputa interna y con el oficialismo en torno a las condiciones para el ejercicio de la competencia electoral.

Habiendo definido como líneas estratégicas el control de la institucionalidad electoral y el debilitamiento y división de la oposición, el sector gubernamental ha debido emprender un curso de acción respondiendo al reto de tener que afrontar los potenciales problemas de ilegitimidad que se derivan de la ausencia de candidatos y de votantes de oposición, y del cuestionamiento a la falta de equidad de la competencia electoral. Los problemas de ilegitimidad provienen de dos vertientes: a) ilegitimidad derivada de la ausencia de los votantes (altos niveles de abstención) y b) ilegitimidad derivada del cuestionamiento de las organizaciones y candidatos opositores al proceso electoral.

En la perspectiva gubernamental, la problemática de la legitimidad se ha desplazado desde la preocupación por preservar la calidad de los procesos y respetar las reglas hacia el afán por obtener la adhesión de la mayoría. Esto significa que la legitimidad se asocia casi exclusivamente con el principio mayoritario de la expresión de la voluntad popular, a costa del respeto a los derechos de las minorías y a la existencia de condiciones equitativas para todas las partes. Esto le permite a los sectores oficialistas desestimar los alegatos de la oposición, y concentrarse en la búsqueda del apoyo de los electores, intentando ampliar y solidificar su base de sustentación popular.

Este enfoque ha predominado en la práctica y en la retórica gubernamental desde los inicios del mandato de Chávez. Se establece la equivalencia entre popularidad y legitimidad, generalmente en desmedro de la legalidad y de la pulcritud de los mecanismos utilizados para evidenciar el apoyo popular. Este punto de vista se inscribe en una redefinición política, ideológica e institucional de amplio alcance, que está asociada con el planteamiento de fondo de reemplazar la democracia representativa por la democracia participativa, y más adelante con su suplantación por el "socialismo del siglo XXI". Para un régimen posdemocrático y antiliberal como el propuesto por Ceresole y asumido por Chávez y su coalición, la adhesión de las masas

movilizadas a un líder constituye un criterio suficiente de legitimación, dotado de mayor autenticidad y fuerza que el desarrollo de una contienda electoral que respete los cánones liberales de la competencia equitativa y del respeto a las minorías. En su versión extrema, ese criterio de legitimidad puede derivar en la tiranía de la mayoría.

En las elecciones presidenciales de 2006, las fuerzas gubernamentales se propusieron conjurar los problemas de ilegitimidad que podrían derivarse de un proceso plebiscitario con baja participación de candidaturas y de votantes, planteándose el ambicioso reto de ganar las elecciones con un volumen de 10 millones de votantes, equivalente a cerca del 60% del total de electores inscritos. Si bien no alcanzaron la meta planteada, aumentaron sustancialmente su caudal electoral al superar los 7 millones de votos.²⁵

Asumiendo que una importante porción de los votantes de oposición podía abstenerse, el gobierno centró su atención en incentivar la participación de los votantes identificados con él. Estos podían sucumbir también a la tentación de abstenerse —como ocurrió durante el proceso parlamentario de 2005— si percibían que su voto no era necesario, pues la victoria de Chávez estaba asegurada, bien sea por la falta de candidatos o porque el control oficialista del proceso aseguraba su triunfo en cualquier condición. La experiencia de la alta abstención de las elecciones parlamentarias de 2005 —que incluyó a los propios partidarios del gobierno— fue amarga para el oficialismo, y a toda costa se propusieron evitar un escenario similar. Para conjurar tal posibilidad, los incentivos ideados y promovidos desde el sector gubernamental se definieron en dos grandes líneas: por un lado, generar una sensación de polarización y de competencia efectiva, argumentando que se trataba de una elección en la que los competidores eran el presidente Chávez y el presidente Bush. Por

25. Los resultados exactos de la votación del 3 de diciembre de 2006 fueron: Chávez: 7.309.080 (62,84%) y Rosales: 4.292.466 (36,9%). El evento inmediato anterior comparable con estas elecciones fue el referendo revocatorio del 15 de agosto de 2004. La opción NO, a favor de la permanencia del presidente, logró 5.800.629 votos, equivalentes al 59,09% de los votos válidos, mientras que la opción SÍ, favorable a la revocatoria del mandato presidencial, obtuvo 3.989.008 votos, equivalentes al 40,6% de los votos válidos. Ver www.cne.gov.ve

otro lado, reeditar los mecanismos clientelares, utilitarios y coactivos desplegados con éxito durante el proceso revocatorio.

La confrontación Chávez versus Bush convierte la presencia de candidatos de oposición en un hecho relativamente irrelevante, pues si participan son versiones disminuidas de Bush (“bushitos”), si no participan, igualmente se trata de una lucha entre Venezuela y “el imperio”, que supuestamente favorecía la abstención.

El Plan de Campaña 2006 del Movimiento Quinta República (MVR) establecía como objetivo general:

[...] derrotar a Bush reeligiendo al Presidente Chávez con *10 millones de votos* como mínimo para acelerar y profundizar la construcción del proyecto de país contenido en la Constitución bolivariana, enrumado por la vía definitoria del Socialismo Siglo XXI con especificidades venezolanas. [...] El objetivo descrito comprende la necesidad de lograr que George Walter Bush no tenga margen de maniobra para instrumentar la estrategia de desconocer el resultado electoral. La ventaja del Presidente sobre quien ocupe el segundo lugar aunque sea la abstención debe ser abrumadora. De este modo Bush carecerá de pretextos para abrir un debate sobre Venezuela en la OEA o cualquier foro multilateral (MVR, 2006: 1).

La meta de los “10 millones de votos por el buche” (eslogan de la campaña oficialista) pretendía abarcar objetivos domésticos e internacionales, como eran profundizar el proyecto sociopolítico iniciado en 1999, que desde inicios de 2005 se conceptualizaba como el socialismo del siglo XXI, y contrarrestar cualquier cuestionamiento internacional del proceso comicial, exhibiendo resultados contundentes a favor del presidente.

La confrontación Chávez-Bush se asienta en la dinámica amigo-enemigo (C. Schmidt). Se tematiza internamente como “la guerra asimétrica” entre el “imperio norteamericano” y la “resistencia popular venezolana”, y se identifica al presidente norteamericano, al imperialismo, la globalización, el neoliberalismo o cualquiera de los villanos afines como los enemigos del proceso revolucionario venezolano. A su vez, las diversas expresiones de la oposición venezolana quedan reducidas a esta dicotomía, calificando a los candidatos presidenciales de oposición como “marionetas parlantes” de Bush o simplemente “bushitos”. El esquema polarizante propuesto por el MVR era el siguiente:

Objetivamente esta campaña es una disputa entre el Consenso de Washington (Neoliberalismo) y la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (Opción del Socialismo Siglo XXI). Temáticamente esta dicotomía ideológica, manifestada de manera abierta o encubierta en los temas de debate cotidiano, polariza la campaña. Y como por normas de propaganda la política requiere la personificación, mucho más en una campaña electoral, es imprescindible proyectar el posicionamiento como una confrontación Chávez-Bush. A los candidatos y dirigentes opositoristas debe llamárseles *buswhitos* [sic] para resaltar su condición de marionetas parlantes de Bush (MVR: 6).

La confrontación Chávez-Bush lucía —y sigue luciendo—²⁶ artificial y alejada de las preocupaciones inmediatas de los electores venezolanos. A pesar de la altisonancia del verbo presidencial, en Venezuela no se vive una situación semejante a la de Nicaragua durante el gobierno sandinista, ni a la de Cuba a raíz del bloqueo económico norteamericano, ni a la de Irak, Vietnam o cualquier otro ejemplo histórico que se cita fuera de contexto para tratar de asimilarla a la realidad venezolana. Tampoco pareciera tener el asidero que tuvo en su momento el eslogan “Braden (embajador norteamericano en Buenos Aires) o Perón”, utilizado en la campaña electoral argentina de 1946. Más bien, el embajador norteamericano en Venezuela, William Brownfield, se dedicaba a realizar obras de beneficencia y a repartir artículos deportivos a comunidades de bajos recursos económicos, lo que, más allá de la molestia que le producía a los voceros gubernamentales, no eran acciones percibidas por la población como expresiones de hostilidad. Adicionalmente, el flujo comercial entre EEUU y Venezuela se ha incrementado en los últimos años, más allá del desarrollo normal del negocio petrolero. No obstante, esta retórica antiimperialista y antiamericana le ha rendido importantes réditos políticos al régimen en términos de su apoyo internacional entre gobiernos, movimientos y organizaciones afines, y le concede unidad ideológica a su coalición nacional.

26. Una encuesta correspondiente a marzo 2007 reporta que “con relación a la confrontación violenta y grosera con EEUU”, 78% de los encuestados se manifestó en desacuerdo, 13% de acuerdo y 9% respondió que no sabe o no contesta. Ver Hinterlaces (2007).

Ante la debilidad del mecanismo polarizante basado en la dicotomía Chávez-Bush y ante la falta de competencia efectiva debido a la debilidad del oponente y al abrumador ventajismo oficial, el principal incentivo a la participación fue la activación desde el gobierno de una combinación de mecanismos clientelares y coactivos. El criterio mayoritario y populista de legitimidad permite prescindir de la participación de la oposición en los procesos comiciales, pero requiere un enorme esfuerzo fiscal, organizativo, ideológico, etc. para lograr la adhesión y movilización electoral de los votantes. La vía más eficiente para generar adhesiones fue el desarrollo de una agresiva política de gasto público y de atención a los sectores necesitados, promovida a través de las misiones y el gasto social. Como antesala de la elecciones presidenciales de 2006, el gobierno anunció tempranamente la ejecución de ambiciosos planes de vivienda, la inversión en las misiones y acciones dirigidas a atender a los sectores necesitados.²⁷

Ese mecanismo fue desarrollado y aplicado con gran éxito durante el proceso revocatorio y ha sido reeditado en los procesos posteriores. El año que transcurrió entre la primera solicitud de firmas para promover la revocatoria del mandato del presidente (agosto 2003) y la fecha en que tuvo lugar el referendo revocatorio (agosto 2004) fue crucial para ganar adhesiones populares y revertir la matriz de opinión negativa en torno al presidente y su gestión. Se desarrolló una agresiva y eficaz política de gasto público y de atención a los sectores populares, soportada en el espectacular incremento de los ingresos petroleros. El texto de Chávez que se expone a continuación ilustra la racionalidad política subyacente a los programas sociales y misiones activadas en aquella ocasión:

Ustedes deben recordar que, producto del golpe [abril 2002] y todo el desgaste aquel, la ingobernabilidad que llegó a un grado alto, la crisis económica, nuestros propios errores, hubo un momento en el cual nosotros estuvimos parejitos, o cuidado si por debajo. Hay una encuestadora internacional recomendada por un amigo que vino a mitad del 2003, pasó como 2 meses aquí y fueron a Palacio y me dieron la noticia bomba: 'Presidente, si el referéndum fuera ahorita usted lo perdería.' Yo recuerdo que aquella noche para mí fue una bomba aquello, porque

27. "Destinan \$ 4,5 millardos a misiones", según el ministro de Finanzas. Ver *El Universal*, 21.04.2006.

ustedes saben que mucha gente no le dice a uno las cosas, sino que se la matizan. Ese es un malo [sic]. 'No, estamos bien, estamos sobrados.' Entonces fue cuando empezamos a trabajar con las misiones, diseñamos aquí la primera y empecé a pedirle apoyo a Fidel. Le dije: 'Mira, tengo esta idea, atacar por debajo con toda la fuerza', y me dijo: 'Si algo sé yo es de eso, cuenta con todo mi apoyo.' Y empezaron a llegar los médicos por centenares, un puente aéreo, aviones van, aviones vienen y a buscar recursos, aquí la economía mejoró, organizar los barrios, las comunidades. Aquí en Caracas empezó con Freddy [alcalde de Caracas], con José Vicente [alcalde de Sucre] allá en Sucre, en Miranda [estado con mayoría opositora] con las guarniciones militares, en aquellos estados críticos. Y empezamos a inventar las misiones. Aristóbulo [ministro de Educación], ¿cómo se llama? Robinson. Y aquella avalancha de gente que se nos vino encima, y de Ribas y Vuelvan Caras, y empezamos a meternos todos, PDVSA, Rafael Ramírez [presidente de PDVSA] con Alí Rodríguez [ministro de Energía y Petróleo], todo el equipo de PDVSA, el Frente Francisco de Miranda, formamos el comando político, o ajustamos un poco más, y entonces empezamos, mire, a remontar las encuestas, y las encuestas no fallan, las encuestas no fallan [sic]. No hay magia aquí, es política, no es magia, y vean cómo hemos legado (Chávez 2004: 46).

En aquella ocasión se diseñó y puso en marcha un ambicioso programa de atención a los sectores necesitados, a través de las llamadas "misiones", mediante las cuales se estableció un vínculo directo y personal entre las acciones asistencialistas, los usuarios y beneficiados directos y el presidente. La primera misión fue Barrio Adentro, promovida inicialmente por el alcalde Bernal en Caracas a inicios de abril de 2003, y que luego se extendió a todo el país. Esta misión comprende la atención médico-asistencial gratuita en las zonas populares y de menores recursos, mediante la presencia de médicos cubanos. Entre junio 2003 y febrero 2004, es decir, durante los meses que antecedieron al referendo revocatorio presidencial, se pusieron en marcha diez nuevas misiones de amplia cobertura poblacional y geográfica. Adicionalmente, funcionaron operativos complementarios o reforzados de las misiones, también marcados con la intencionalidad político-electoral, tales como operativos médico-odontológicos o mercados populares al mismo tiempo que se realizaban actos proselitistas.²⁸

28. Un intento por desarrollar una perspectiva foucaultiana de los operativos y las misiones en Vásquez (2004-2005).

Las misiones y operativos se desarrollan al margen o en forma paralela a la administración normal. Hacen un uso intensivo de los ingentes recursos provenientes de la industria petrolera, cuya redefinición corporativa incluye la inversión directa en actividades de desarrollo social,²⁹ al punto de sostener que la trilogía que sostiene la acción estatal es “PDVSA, el pueblo y la Fuerza Armada”.³⁰ En las misiones participa personal cubano, militar, militantes de los partidos de gobierno, miembros de las comunidades y funcionarios públicos. Se presentan como iniciativas que se identifican con el presidente y algunos ministros, y generalmente soslayan el funcionamiento de la administración pública convencional. Tienen una amplia cobertura nacional, atienden especialmente a los sectores de menores recursos y solucionan problemas inmediatos. Se iniciaron para atender la difícil coyuntura electoral planteada por la activación del referendo revocatorio presidencial, y han conservado su fuerte carácter político-electoral, sin desestimar su impacto real sobre el mejoramiento de las condiciones inmediatas de vida de vastos sectores populares. En su propuesta de reforma constitucional, el presidente ha incluido las misiones como alternativa a la administración burocrática o convencional.³¹

29. En palabras de Rafael Ramírez, presidente de PDVSA, “la nueva PDVSA ahora tiene rostro de pueblo y se ha multiplicado en las misiones Ribas, Robinson, Barrio Adentro, Mercal, Milagro y Revolución Energética, haciéndose parte del proceso económico, político y social extraordinario que está recorriendo el país como una espada liberadora al servicio de las mayorías”. En *El Nacional*, 11-09-07, p. 6. El *Balace de gestión y resultados* de PDVSA del año 2006 mostró que en gastos sociales se invirtieron \$ 6,909 millardos, cifra que prácticamente se duplicó durante el año 2006 al ascender a \$ 13,784. En otro documento se muestra que en el año 2003 el aporte social de PDVSA fue de \$ 249 millones y ascendió a \$ 1.242 millardos durante el año 2004 (Ibíd.). Se estima que durante el año 2007 se han destinado \$ 9 millardos (Bs. 20 mil millones) a las misiones y a los concejos comunales y que tal cifra se incrementará. Ver *El Universal*, 13.09.07.

30. Ver entrevista al general Virgilio Lameda en Harnecker (2003: 120, 123).

31. Según la propuesta, la administración pública está compuesta por dos categorías: “Las administraciones públicas burocráticas o tradicionales [...]” y “[...] ‘las misiones’ constituidas por organizaciones de variada naturaleza, creadas para atender a la satisfacción de las más sentidas y urgentes necesidades de la población, cuya prestación exige de la aplicación de sistemas excepcionales, e incluso, experimentales, los cuales serán establecidos por el Poder Ejecutivo mediante reglamentos organizativos y funcionales”. En Chávez (2007b, Art. 141).

Al examinar la economía política de las misiones, Penfold-Becerra (2005) establece que estas sirvieron para lograr dos objetivos complementarios: obtener coyunturalmente votos a favor del presidente durante la etapa del referendo revocatorio y generar un efecto redistributivo entre los sectores más pobres de la población, asegurando un apoyo duradero al presidente y a su proyecto en un importante y mayoritario sector de la población. La combinación entre satisfacción de necesidades básicas, su amplia cobertura poblacional y su asociación con mecanismos de control han convertido a algunas de estas misiones en eficaces vehículos para asegurar el apoyo electoral al gobierno en los procesos comiciales.

Las misiones y sus efectos se entrelazan con mecanismos de control político y social, que se concretan a través del seguimiento de las preferencias y comportamientos electorales de los afiliados y atendidos por aquellas. La Misión Identidad funge como instancia institucional en la que se establece el enlace entre la asistencia social y la dimensión del control político del ciudadano. A través de esta misión, el ciudadano recibe su documento de identidad (la cédula de identidad) y es inscrito en el registro electoral. Como parte del trámite necesario para obtener dichos documentos, el elector debe indicar si participa en alguna de las misiones, y si, por ejemplo, adquiere productos en los almacenes de Mercal. La información acerca del uso de las misiones, la contenida en el registro electoral incluyendo cédula de identidad, fecha de nacimiento, centro de votación, dirección y la suministrada por el CNE respecto de la consignación de firmas para solicitar la revocatoria del mandato presidencial y sobre la participación en los procesos electorales (abstención o no), constituyen la base para la conformación de la antes mencionada "lista Maisanta".

Se espera que los beneficiados por las misiones, al igual que los empleados públicos, no se abstengan de votar, y que además sufragan en sintonía con las directrices y expectativas gubernamentales.³²

32. La diputada Iris Varela, del MVR, preocupada por la alta abstención en las elecciones parlamentarias del 4 de diciembre de 2005, a través de la televisión profirió la siguiente amenaza: "Hay que ponerle el ojo a los funcionarios públicos de libre nombramiento y remoción que hoy no salgan a votar. A esos funcionarios hay que botarlos, porque no pueden ser pagados por el Estado" (*El Universal*, 5.12.2005).

Cuadro 3.2
MISIONES SOCIALES, SEGÚN FECHA DE CREACIÓN,
ÁREA DE ACTIVIDAD Y COBERTURA

NOMBRE	INICIO	ACTIVIDAD	COBERTURA
Barrio Adentro	16.04.2003	Atención médica básica gratuita en zonas populares, con participación determinante de médicos cubanos	
Robinson	01.06.2003	Alfabetización de adultos, mediante operación cívico-militar	1.482.000
Sucre	10.06.2003	Educación superior para bachilleres sin cupo universitario	429.000
Piar	01.10.2003	Desarrollo sustentable de pequeños mineros	
Guaicaipuro	12.10.2003	Desarrollo integral y sustentable de comunidades indígenas	
Miranda	19.10.2003	Organización, control y reentrenamiento de la reserva de la Fuerza Armada Nacional	
Robinson II	28.10.2003	Aprobación de sexto grado de educación básica de los recién alfabetizados	1.452.000
Ribas	17.11.2003	Formación de bachilleres, asociada con el Ministerio de Energía y Petróleo y con Cuba	880.000
Mercal	10.01.2004	Alimentos baratos, subsidiados y/o gratuitos a población de bajos recursos, casas de alimentación, mercados populares y megamercados	2.000.000 personas subsidiadas
Identidad	03.02.2003	Dotación masiva del documento de identidad (cédula de identidad)	5.000.000 de venezolanos, 600.000 inmigrantes

sigue...

...viene

NOMBRE	INICIO	ACTIVIDAD	COBERTURA
Vuelvan Caracas, desde 08/07 Che Guevara	12.03.2004	Generación de empleos asociados al desarrollo de núcleos endógenos	
Hábitat	28.08.2004	Construcción de viviendas	
Zamora	Ene. 2005	Lucha en contra del latifundio	
Cultura	14.07.2005	Municipalización de la cultura	
Negra Hipólita	14.01.2006	Atención integral a niños, niñas, adolescentes, adultos en "situación de calle", pobreza extrema, discapacidad	
Ciencia	19.02.2006	Uso intensivo y extensivo del conocimiento en función del desarrollo endógeno y consolidación del proyecto bolivariano	
Milagro	08.07.2004	Asociado a Barrio Adentro, centrado en resolver problemas oftalmológicos. Se ha expandido a otros países de América Latina	

Fuentes: www.menpet.gob.ve/misiones/index.php y www.misionvenezuela.gov.ve. Consultadas en mayo de 2006. Algunas misiones tienen sus propias páginas web, como Barrio Adentro, Mercal, Sucre, Robinson, Ribas.

Si bien no es fácil detectar por quién vota una determinada persona, las dudas acerca de la preservación del secreto de voto incentivadas por el uso de dispositivos electrónicos como máquinas de votación y aparatos capta-huellas dactilares, la información contenida en la "lista Maisanta" y los mecanismos de movilización y amenaza activados desde el oficialismo generan presiones ciertas sobre los electores para participar en los comicios y para sufragar a favor de las opciones promovidas por el oficialismo, sin menoscabo de la existencia de auténticas preferencias pro gubernamentales en importantes sectores de la población.

En las actuales circunstancias, el desplazamiento del modelo sociopolítico venezolano hacia un orden autoritario está directamente asociado a la concentración en el estado de ingentes recursos fiscales provenientes de la renta petrolera.³³ Corrales y Penfold (2007) exploran esa relación y concluyen en que existe una relación simbiótica entre el gasto público social de carácter clientelar y la falta de los pesos y contrapesos propios de la democracia representativa. Ese manejo discrecional de inconmensurables recursos fiscales constituye una barrera extremadamente difícil de remontar por parte de la oposición en su afán de cambiar electoralmente la correlación de fuerzas existente.

Control político-institucional, bonanza petrolera y debilidad de la oposición son tres variables fundamentales de la ecuación que dirige las actuaciones y cálculos gubernamentales, y que le han permitido mantenerse en el poder y aspirar a su perpetuación.

Los retos y estrategias de la oposición

El colapso del sistema de partidos y el cuestionamiento al liderazgo tradicional dejaron un vacío significativo en el campo opositor y democrático en Venezuela, el cual no ha podido estructurarse eficazmente después del triunfo de Chávez en 1998.³⁴ Las viejas organizaciones no han podido recuperarse, las nuevas han confrontado un ambiente institucional y político hostil que dificulta su crecimiento, y la falta de pluralismo y la visión hegemónica de los actuales ocupantes del poder se han combinado para restringir el avance y estructuración de fuerzas alternativas a los actuales ocupantes del poder.

Desde el arribo de Chávez al poder en diciembre de 1998, los partidos y organizaciones enfrentadas al gobierno han ido perdiendo las

33. Respecto de la alta asociación existente entre altos precios del petróleo y la consolidación de regímenes autoritarios, ver Friedman (2006).

34. Tanaka (2005) establece un interesante contraste entre, por un lado, los casos peruano y venezolano de colapso de los sistemas de partidos, frente a los casos de Colombia, Bolivia y Ecuador, donde ocurrió la transformación de los sistemas de partidos, sobre la evolución democrática o autoritaria de los respectivos sistemas políticos en los países andinos.

posiciones de poder obtenidas inicialmente a través de las elecciones parlamentarias y regionales de 1998, así como las diversas posiciones de poder que ocupaban con anterioridad a la presidencia de Chávez. En su afán por “refundar la república”, el proyecto político emergente ha promovido el desplazamiento de todas las élites tradicionales —económicas, sociales, políticas, militares, eclesiásticas, culturales, mediáticas, etc.— y su sustitución por nuevas élites vinculadas de diversas maneras con los nuevos ocupantes del poder, su proyecto y sus posibilidades de acceso a diversos tipos de recursos.³⁵ En este contexto, además del desgaste político-electoral, los sectores de oposición han sufrido un debilitamiento social, expresado en su progresiva pérdida de capacidad de influencia y de acceso a recursos manejados desde el gobierno. Simultáneamente, los sectores no organizados que no se identifican con el oficialismo y con su proyecto han perdido su capacidad para incidir en la formulación de políticas públicas y en la dirección general de la sociedad, al carecer de representación efectiva en los centros de toma de decisiones colectivas.

No obstante, la dinámica del sector opositor ha experimentado importantes variaciones a lo largo de estos años, tanto en términos de la definición de sus estrategias y objetivos, como en su capacidad para generar adhesiones y movilizaciones. Al iniciarse el gobierno de Chávez, el punto de partida del sector opositor fue de gran desmoralización y desorganización, como producto de las derrotas sufridas en las elecciones presidenciales de 1998 y de los comicios asociados al proceso constituyente durante el año 1999. Como resultado de su esfuerzo por rearticularse y actuar con eficacia, a partir de diciembre de 2001 la oposición impuso su agenda en el debate público, logró movilizar a grandes porciones de la población y le generó fuertes presiones al gobierno. Así, durante los años 2002 y 2003, se estructuraron estrategias y acciones que pusieron en riesgo la permanencia de Chávez en el poder, como fueron las movilizaciones de abril de 2002, el fallido golpe de estado de esa fecha, el paro cívico de 2002-2003

35. Un buen ejemplo de la renovación de las élites en el país es el surgimiento de la popularmente llamada “boliburguesía” o la burguesía bolivariana, compuesta por individualidades y grupos económicos que han prosperado durante estos años gracias a su afinidad con el régimen. Ver *The Economist*, 2007.

y la activación de la revocatoria del mandato presidencial. Sin embargo, las derrotas sufridas por los actores organizados de la oposición en esos eventos le fueron restando apoyo en la población.

En el presente se ha reducido su capacidad de convocatoria, su credibilidad político-electoral y su capacidad para definir líneas unitarias y eficaces de acción. La participación en eventos complejos y desgastadores, como fueron las diversas tentativas de desarrollar referendos consultivos, el largo proceso revocatorio y los procesos electorales marcados por el ventajismo y la falta de equidad, descapitalizaron a la oposición, tanto desde el punto de vista de los recursos financieros para soportar su actividad como en relación con los recursos organizativos, institucionales, ideológicos, políticos, etc. La mengua relativa y absoluta de recursos se acentúa en el contexto de la exacerbación del control gubernamental de los recursos públicos y el uso ventajista de estos. Otra dificultad relevante para el sector opositor ha sido su dificultad para caracterizar adecuadamente el régimen venezolano actual, y en función de ello definir estrategias cónsonas. La combinación entre el talante y prácticas autoritarias y el uso acomodaticio de la legalidad y de los procedimientos e instituciones democráticas por parte de los sectores gubernamentales genera retos no convencionales, difíciles de abordar con las perspectivas habituales de actores socializados en las prácticas democráticas características del lapso 1958-1998.

Las constantes provocaciones, el discurso estridente, la corrosiva polarización política y socioeconómica, las condiciones adversas para el juego democrático y electoral, el uso abusivo de ingentes recursos provenientes de la renta petrolera, la compleja combinación entre formas democráticas y prácticas autoritarias, etc., son circunstancias que dificultan la definición de estrategias comunes y eficaces para el sector opositor. En palabras de Burgos (2004-2005: 204):

Venezuela vive en un estado de sobreactuación permanente de una revolución que funciona como un camuflaje del verdadero proyecto de Chávez: su deseo de permanencia en el poder mediante la instauración de un régimen autocrático. La revolución como camuflaje del proyecto disimulado se pone en evidencia, ante todo, por su vacuidad ideológica, disimulada detrás de una teatralidad mediática que siembra alarma entre sus opositores y los lleva a actuar en el terreno que él les traía, impidiéndoles forjar una estrategia propia.

En la materia político-electoral, el principal dilema estratégico y táctico que divide al sector opositor es el referido a la participación o no en los procesos comiciales. Ese debate se ha agudizado desde los tiempos del referendo revocatorio, y se ha repetido en las elecciones subsiguientes de 2004, 2005 y 2006, y ya asoma a propósito de la reforma constitucional y del referendo requerido para su aprobación. La estrategia en torno al manejo del principal recurso de la oposición, el cual es concederle legitimidad al proceso comicial, divide profundamente a dicho sector.

En relación con las estrategias comúnmente adoptadas por la oposición en situaciones de elecciones no competitivas (Lindberg 2006a, 2006b), la oposición venezolana ha ensayado varias opciones: a) participar con cuestionamientos importantes pero no impeditivos, como en las elecciones presidenciales, parlamentarias y de gobernadores del año 2000; b) participar con cuestionamientos severos cuasi impeditivos, como durante el referendo revocatorio, pero desconociendo el resultado post electoral; c) no participar, como en las elecciones parlamentarias de diciembre de 2005; y d) participar con reticencia y reconocer los resultados con renuencia, como en las elecciones presidenciales de 2006. Los electores, a su vez, han seguido esas estrategias a grandes rasgos: participación moderada en las elecciones de 2000 (43% de abstención), participación activa en el referendo revocatorio (30% de abstención), abstención masiva en diciembre de 2005 (75% de abstención) y alta participación en las elecciones presidenciales (25% de abstención). En el campo electoral, los actores de oposición han intentado usar estratégicamente su principal recurso de poder, el cual es otorgarle legitimidad al proceso comicial y/o a sus resultados. No obstante, la eficacia de la estrategia escogida por la mayor parte del bloque opositor se reduce en la medida en que aparecen y se acentúan las diferencias internas, y las diversas interpretaciones acerca de la significación de los resultados obtenidos.

Como ya se señaló, las dificultades de la oposición derivan de la interacción de dos componentes fundamentales: las debilidades intrínsecas del sector y la existencia de condiciones político-electorales que favorecen la hegemonía oficialista. Ello quedó reflejado en las actuaciones y decisiones del sector durante la campaña presidencial. Los impedimentos para articular estrategias y planteamientos unitarios

fue parcialmente superada durante la campaña presidencial de 2006, al lograr una plataforma unitaria amplia a favor del candidato Rosales. Después de complejas negociaciones y del retiro de candidaturas alternas dentro de la oposición, hacia julio de 2006 se lanzó la candidatura unitaria de Manuel Rosales, para el momento gobernador electo del estado Zulia. Cincuenta y cuatro organizaciones apoyaron la candidatura de Rosales, de las cuales los partidos Un Nuevo Tiempo y Primero Justicia emergieron como las de mayor relevancia y apoyo electoral, concentrando el 13,4% y 11,2% del total de los votos válidos respectivamente. La candidatura de Rosales logró movilizar a una considerable porción del electorado identificado con la oposición, buena parte del cual se orientaba inicialmente hacia no participar en las elecciones presidenciales.

Considerando el acentuado ventajismo e inequidad que marcaron la contienda, el tardío lanzamiento de la candidatura y la diversidad del colectivo opositor, el desempeño electoral de Rosales fue exitoso. No obstante, ese esfuerzo y sus resultados no fueron plenamente capitalizados, tanto por circunstancias que derivan de las reglas político-institucionales como por otras asociadas con la dinámica interna del sector. Tratándose de una elección exclusivamente presidencial, los 4,3 millones de votos obtenidos por Rosales y por los partidos que lo acompañaron no se traduce en la modificación de la correlación de fuerzas existentes en ninguno de los cuerpos colegiados, con lo cual ese sector de la población queda sin representación adecuada ni capacidad para incidir en la formulación de políticas. Por otro lado, porque las divergencias al interior del bloque que apoyó a Rosales no se saldaron suficientemente a lo largo de la campaña electoral y emergieron inmediatamente a propósito de la aceptación de la derrota y del reconocimiento de la victoria de Chávez, se desintegró la amplia alianza estructurada en torno a dicha candidatura.

No obstante, ese esfuerzo ha tenido una continuidad parcial, sirvió como incentivo a la estructuración nacional del partido Un Nuevo Tiempo, fue altamente valorado por la comunidad internacional y está sirviendo para estructurar el esfuerzo opositor en torno al tema de la reforma constitucional propuesta por el presidente.³⁶

36. Ver "Reforma unifica a la oposición", en *Tal Cual*, 06.07.07, p. 5.

El debate acerca de la reforma constitucional, la necesidad de definir estrategias para enfrentarla y el reto electoral que plantea el requisito de la aprobación del proyecto de reforma mediante un referendo consultivo pueden constituirse en una importante oportunidad para articular el esfuerzo opositor internamente. También puede servir para trascender ese colectivo y conectarse con las manifestaciones de rechazo provenientes de individualidades y sectores vinculados hasta hace poco con el sector oficialista, así como con la población que se mantiene escéptica o dudosa acerca de los alcances, necesidad y contenido de la propuesta.

En la situación actual, un amplio sector de la población, alrededor del 40% del electorado, no está representado en los poderes públicos y sus intereses no son tomados en cuenta en el proceso de toma de decisiones colectivas. Y los sectores que respaldan al oficialismo están siendo crecientemente concebidos como instrumentos para asegurar la perpetuación en el poder de un individuo y de una élite más que como sujetos de una prometida dignificación. La recomposición de la dinámica oposición-gobierno en términos de competencia pluralista es indispensable para recuperar la calidad democrática del modelo sociopolítico venezolano. Lamentablemente, los cambios institucionales propuestos y la práctica política efectiva se dirigen en sentidos contrarios a esa aspiración.

Reflexión final

Venezuela se encuentra en una situación muy delicada, viviendo la amenaza cierta de la implantación de un régimen claramente autoritario, revestido de algunas formalidades democráticas. La lucha por reinstaurar la democracia en el país requiere de esfuerzos multifacéticos, tanto de actores nacionales como internacionales. Entre otras tareas importantes, se cuenta la necesidad de definir adecuadamente al régimen que se ha ido implantando en el país, a fin de alcanzar una mejor comprensión de sus límites y posibilidades, así como de las características y opciones de sus actores claves. Nuestra expectativa con este trabajo es contribuir, aunque sea modestamente, con ese esfuerzo plural de clarificación.

Bibliografía

- ANTELA, R.
2003 *La composición jurídico-política del CNE* (mimeo). Caracas, 28 de agosto.
- BURGOS, E.
2004-2005 “¿Revolución, nacional-etnicismo, neofascismo?”. En *Encuentro de la Cultura Cubana*, nº 34-35: 204-213.
- BROOKER, P.
2000 *Non-Democratic Regimes. Theory, Government and Politics*. Nueva York: St. Martin’s Press.
- CAROTHERS, Th.
2006 “The Backlash Against Democracy Promotion”. En *Foreign Affairs*, marzo-abril, vol. 85, nº 2: 1-8.
- COLLIER, D. y S. LEVITSKY
1997 “Democracy with Adjectives: Conceptual Innovation in Comparative Research”. En *World Politics*, vol. 49, nº 3: 430-451.
- COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS
2003 *Informe sobre los Derechos Humanos en Venezuela*. OEA-CIDH, octubre. En www.cidh.org
- CONSULTORES 21
2006 *Presentación Estudio Perfil 21 No. 65* (mimeo). Caracas, febrero.
- CORRALES, J.
2006 “Hugo Boss. How Chávez is refashioning dictatorship for a democratic era”. En *Foreign Policy*, enero-febrero 2006.
- CORRALES, J. y M. PENFOLD
2007 “Crowding Out the Opposition”. En *Journal of Democracy*, vol. 18, nº 2: 99-113.

CHÁVEZ, H.

- 2004 Taller de Alto Nivel. *El nuevo mapa estratégico, Intervenciones del Presidente Hugo Chávez* (mimeo). Editado por Martha Harnecker. Caracas, 12 y 13 de noviembre. En www.fmln.ca/biblioteca/
- 2007a *Presentación del Proyecto de Reforma Constitucional por el Presidente de la República Hugo Chávez en la Asamblea Nacional*. Discurso transmitido en Cadena Nacional de radio y televisión (mimeo). Caracas, 15 de agosto.
- 2007b *Anteproyecto de Reforma Constitucional presentado por el Presidente de la República Bolivariana de Venezuela Hugo Chávez Frías* (mimeo). Caracas, 15 de agosto.

DIAMOND, L. y L. MORLINO

- 2004 "The Quality of Democracy. An Overview". En *Journal of Democracy*, vol. 15, n° 4: 20-31.

DIARIOS *EL NACIONAL*, *EL UNIVERSAL*, *TAL CUAL*

FREEDOM HOUSE

- 2006 *Freedom in the Americas Today*. En www.freedomhouse.org

FRIEDMAN, Th.

- 2006 "The First Law of Petropolitcs". En *Foreign Policy*, mayo-junio, pp. 28-36.

GARRIDO, A.

- 2007 Entrevista en el diario *Tal Cual*, 10 de septiembre, p. 4.

HAGOPIAN, F. y S. MAINWARING (eds.)

- 2005 *The Third Wave of Democratization in Latin America, Advances and Setbacks*. Nueva York: Cambridge University Press.

HARNECKER, M.

- 2003 Militares junto al pueblo. Entrevistas a nueve comandantes venezolanos que protagonizaron la gesta de abril de 2002. Caracas: Vadell Hermanos Editores.

HINTERLACES

2007 *Monitor socio-político* (mimeo). Caracas, marzo de 2007.

HUMAN RIGHTS WATCH

2004 *Rigging the Rule of Law: Judicial Independence Under Siege in Venezuela*. Junio, vol. 16, n° 3 (B). En www.hrw.org

2006 *Venezuela. Essential Background. Overview of Human Rights Issues in Venezuela*. En www.hrw.org

INTERNACIONAL CRISIS GROUP

2007 *Venezuela: Hugo Chávez's Revolution*. Febrero de 2007. En www.crisisgroup.org

JATAR, A. J.

2006 *Apartheid del siglo XXI. La informática al servicio de la discriminación política*. Caracas: Súmate 2006.

KORNBLITH, M.

2003 "La tortuosa designación de los miembros del CNE". En *Debates IESA*, vol. 8, n° 4: 49-56.

2004 "Situación y perspectivas de los partidos políticos en Venezuela". En *Situación y perspectivas de los partidos en la región andina*. Lima: Internacional IDEA, pp. 113-139.

2005a "The Referendum in Venezuela: Elections versus Democracy". En *Journal of Democracy*, n° 16: 124-137.

2005b "¿Cómo construir un partido hegemónico?". En *Revista SIC*, n° 676: 249-251.

2006 "Las elecciones presidenciales en Venezuela: de una democracia representativa a un régimen autoritario electoral". En *Desafíos*, n° 14: 115-152.

2007 "Venezuela: calidad de la democracia y calidad de las elecciones". En *América Latina Hoy*, n° 45: 109-124.

LEVINE, D. y J. E. MOLINA

- 2007 "La calidad de la democracia en América Latina: una visión comparada". En *América Latina Hoy*, nº 45: 17-42.

LEVITSKY, S. y L. WAY

- 2002 "The Rise of Competitive Authoritarianism". En *Journal of Democracy*, vol. 13, nº 2: 52-65.

LINDBERG, S.

- 2006a "The Surprising Significance of African Elections". En *Journal of Democracy*, vol. 17, nº 1: 139-151.

- 2006b "Tragic Protest: Why Do Opposition Parties Boycott Elections?". En A. Schedler (ed.), *Electoral Authoritarianism. The Dynamics of Unfree Competition*. Colorado: Lynne Rienner Publishers, pp. 149-163.

LINZ, J.

- 2000 *Totalitarian and Authoritarian Regimes*. Colorado y Londres: Lynne Rienner Publishers.

MANWARING, M.

- 2007 *Latin America's New Security Reality: Irregular Asymmetric Conflict and Hugo Chavez*. En www.strategicstudiesinstitute.army.mil

MAINWARING, S., D. BRINKS y A. PÉREZ-LIÑÁN,

- 2001 "Classifying Political Regimes in Latin America, 1945-1999". En *Studies in Comparative International Development*, vol. 36, nº 1: 37-65.

MAINWARING, S.

- 2003 "Party Objectives in Authoritarian Regimes with Elections or Fragile Democracies: A Dual Game". En S. Mainwaring y T. Scully (eds.), *Christian Democracy in Latin America: Electoral Competition and Regime Conflicts*. California: Stanford University Press, pp. 3-29.

MAINWARING, S. y A. PÉREZ-LIÑÁN

- 2005 "Latin American Democratization since 1978: Democratic Transitions, Breakdowns, and Erosions". En F. Hagopian y S. Mainwaring (eds.), *The Third Wave of Democratization in Latin America, Advances and Setbacks*. Nueva York: Cambridge University Press.

MOVIMIENTO QUINTA REPÚBLICA-COMANDO TÁCTICO NACIONAL

- 2006 *Plan de Campaña 2006* (mimeo). MVR-CTN-Dirección de Organización y Política Electoral, enero.

OTTAWAY, M.

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

PASTOR, R.

- 1999 "The Third Dimension of Accountability: The International Community in National Elections". En A. Schedler, L. Diamond, y M. Plattner (eds.), *The Self-Restraining State. Power and Accountability in New Democracies*. Colorado: Lynne Rienner Publishers, pp. 123-150.

PENFOLD-BECERRA, M.

- 2005 *Social Funds, Clientelism and Redistribution: Chávez's 'Misiones' Programs in Comparative Perspective* (Working Paper). IESA, noviembre.

REY, J. C.

- 1989 "El futuro de la democracia en Venezuela". En *El futuro de la democracia en Venezuela*. Caracas: Serie Estudios-Colección IDEA, pp. 249-311.

- 2005 *El ideario bolivariano y la democracia en la Venezuela del siglo XXI* (mimeo). Caracas: IDEA.

SCHEDLER, A., L. DIAMOND y M. PLATTNER (eds.)

- 1999 *The Self-Restraining State. Power and Accountability in New Democracies*. Colorado: Lynne Rienner Publishers.

SCHEDLER, A.

2002a "The Nested Game of Democratization by Elections". En *International Political Science Review*, vol. 23, nº 1: 103-122.

2002b "The Menu of Manipulation". En *Journal of Democracy*, vol. 13, nº 2: 36-50.

SCHEDLER, A. (ed.)

2006 *Electoral Authoritarianism. The Dynamics of Unfree Competition*. Colorado: Lynne Rienner Publishers.

TANAKA, M.

2005 "Los sistemas de partidos en los países andinos: autoritarismos competitivos y reformismo institucional". En K. Simple y D. Zovatto (eds.), *Democracia en la Región Andina, los telones de fondo*. Estocolmo: Idea Internacional-Ágora Democrática.

THE ECONOMIST

2007 "The Rise of the Boligarchs". 11 de agosto, p. 30.

TRIBUNAL SUPREMO DE JUSTICIA

2000 *Bases jurisprudenciales de la supraconstitucionalidad*. Caracas: Colección de Estudios Jurídicos TSJ.

VALERY, Y. y R. RAMÍREZ.

2001 *La conspiración de los sordos. Megafracaso 2000*. Caracas: Fundación Andrés Mata.

VÁSQUEZ, P.

2004-2005 "'Vida desnuda' y mercado electoral en Venezuela". En *Encuentros de la Cultura Cubana*, nº 34-35: 189-192.

4

El gobierno de Evo Morales: nacionalismo e indigenismo en tiempos de cambio

Fernando Mayorga¹

Introducción

Después de un año y medio de gestión gubernamental del Movimiento Al Socialismo (MAS), bajo el mando de Evo Morales desde enero de 2006, el proceso político boliviano se caracteriza por dos hechos centrales: la nacionalización de los hidrocarburos como una medida gubernamental incuestionable que marca el derrotero de una nueva política económica, tendiente a remplazar al neoliberalismo como modelo de relación entre Estado y mercado; y la Asamblea Constituyente como un proceso/escenario en el que se deben dilucidar las peculiaridades de la nueva forma estatal que, entre los temas cruciales, contempla la descentralización política bajo la modalidad de autonomías territoriales en el nivel subnacional.

-
1. Versiones preliminares de este trabajo fueron presentadas en el seminario “Más allá de la democracia electoral y del Consenso de Washington: política, economía y sociedad en la nueva coyuntura crítica en los países andinos”, organizado por el Instituto de Estudios Peruanos (IEP) y realizado en Lima el 15 y 16 de agosto de 2006; y en el seminario “Las izquierdas latinoamericanas y el gobierno: entre la socialdemocracia y el nacionalismo popular. Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, México, Uruguay, Venezuela”, organizado por el Grupo de Trabajo Estado y Política del Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO) y la Universidad Autónoma Metropolitana (UAM) sede Azcapotzalco, realizado en Ciudad de México del 23 al 25 de octubre de 2006.

Si en el tema de la nacionalización no existen voces opositoras y la medida cuenta con un amplio respaldo ciudadano, el asunto de las autonomías provoca situaciones de polarización política y fractura regional que incluso han conducido a enfrentamientos violentos entre civiles. El debate de fondo tiene que ver con la (re)distribución territorial del poder a partir del reconocimiento de autonomías departamentales y/o autonomías indígenas en la nueva estructura y organización política del Estado. Si las autonomías departamentales son enarboladas por movimientos cívico-regionales y partidos de oposición, las autonomías indígenas son reivindicadas por el partido de gobierno y organizaciones campesinas e indígenas. La ausencia de un acuerdo en torno a este tema trabó el funcionamiento de la Asamblea Constituyente durante varios meses y obligó a ampliar el período de deliberaciones —inicialmente previsto para concluir el 6 de agosto de 2007— y postergar hasta mediados de diciembre el plazo para elaborar y aprobar el nuevo texto constitucional que deberá ser sometido a consulta popular en el transcurso del primer semestre de 2008.²

Esta disparidad en las características y los resultados de las medidas de cambio pone en evidencia las dificultades que enfrenta el MAS para encarar los desafíos de la transición estatal en Bolivia. Proceso de transición que conlleva transformaciones en la política y la democracia acaecidas en los últimos años; que se manifiesta en las características que asume la implementación de la agenda de gobierno del MAS bajo un estilo que combina retórica radical y decisiones moderadas; y, además, se expresa en las tensiones internas del proyecto político oficialista que incorpora elementos de nacionalismo e indigenismo sin una impronta definida y se despliega en dos escenarios —la gestión gubernamental y la Asamblea Constituyente— que el partido de gobierno no logra articular de manera coherente, proporcionando un sello de incertidumbre al proceso de transición estatal.

Estos tres aspectos —cambios político-institucionales, agenda gubernamental y proyecto político— son analizados para caracterizar el comportamiento del MAS y la disputa política en torno a la reforma del Estado.

2. Texto escrito a mediados de 2007.

Transformaciones políticas y transición estatal

A partir del arribo de Evo Morales a la presidencia de la república como resultado de su victoria electoral en los comicios generales de diciembre de 2005, el MAS se ha convertido en el principal actor estratégico de la política boliviana (ver Cuadro 4.1). Supremacía que se ratificó unos meses después, en julio de 2006, con la victoria oficialista en la elección de representantes a la Asamblea Constituyente (ver Cuadro 4.2) y con el apoyo mayoritario al “No” en un referéndum nacional sobre autonomías departamentales, rechazo promovido por el partido de gobierno (ver Cuadro 4.3). Esos datos y sus efectos políticos no expresan solamente una nueva correlación de fuerzas entre actores estratégicos, sino también la posibilidad del establecimiento de un nuevo principio hegemónico capaz de articular de otra manera las relaciones entre Estado, economía, política y sociedad en torno a un propuesta de reforma estatal enarbolada por el MAS, con innegable protagonismo del movimiento campesino e indígena.

Con los resultados electorales de diciembre de 2005 —que tienen como rasgo principal la inédita victoria de Evo Morales por mayoría absoluta que le permitió acceder a la presidencia de la república sin negociaciones parlamentarias— se han producido algunos cambios sustantivos en la política boliviana que no se limitan al inicio de una nueva gestión gubernamental, ni al regreso de la izquierda al poder después de un cuarto de siglo, ni al retorno del populismo denunciado por los detractores del MAS. ¿Qué se puede señalar aparte de lo obvio? ¿Aparte de que se ha producido una recomposición profunda del sistema de partidos,³ una importante renovación generacional en el liderazgo político⁴ y la ruptura definitiva de códigos de exclusión

3. Los tres partidos tradicionales que alternaron en la conducción del gobierno entre 1985 y 2003 —Movimiento Nacionalista Revolucionario, MNR; Acción Democrática Nacionalista, ADN; y Movimiento de Izquierda Revolucionaria, MIR— pasaron a ser actores marginales y solamente uno de ellos —MNR— mantuvo una —aunque reducida— presencia parlamentaria.

4. La de 2005 fue la primera elección presidencial sin la participación de los jefes “históricos” de los partidos tradicionales. Los adversarios de Evo Morales fueron dirigentes que en el pasado militaron en ADN y MIR, aunque participaron

social de raigambre étnica con la presencia del “primer presidente indígena”?⁵

En primer lugar, se ha resuelto la crisis política que había provocado una situación extrema de ingobernabilidad desde octubre de 2003 traducida en la renuncia de dos presidentes y el adelantamiento de elecciones generales.⁶ Esta crisis se expresó en una polarización ideológica entre neoliberalismo y nacionalismo en torno a la propiedad y gestión de los recursos naturales, una confrontación entre las regiones de oriente y occidente con demandas contrapuestas y pugnas entre actores políticos y sociales que esgrimen identidades étnicas y regionales, y una tensión creciente entre la política institucional concentrada en el sistema de partidos y la “política en las

bajo otras siglas, y, en el caso del MNR, su candidato fue una figura sin militancia partidista.

5. Nacido en una comunidad aymara en el departamento de Oruro y emigrado a la zona de producción de hoja de coca a principios de la década de 1980, Evo Morales es el jefe del MAS desde su fundación en 1999. En junio de 2002 fue elegido parlamentario con el mayor porcentaje de votos obtenidos por un diputado uninominal y alcanzó el segundo lugar como candidato presidencial. Su incursión en la arena parlamentaria se produjo en 1997, siendo elegido diputado uninominal como parte de la bancada del frente Izquierda Unida, sigla que fue utilizada por los sindicatos de productores de hoja de coca para incursionar en la escena política y obtener cuatro curules. Es el principal dirigente de las federaciones sindicales de campesinos productores de hoja de coca de la región tropical de Cochabamba, iniciando su carrera sindical como secretario de Deportes en 1981 hasta asumir el cargo de secretario ejecutivo en 1988; fue reelecto hasta la fecha pese a los debates internos respecto a su doble condición de dirigente sindical y jefe político, y ahora presidente de la república. Su origen indígena es resaltado por los medios de comunicación extranjeros ahondando un rasgo que, antes, era valorado en las redes del movimiento anti-globalización y, ahora, trasciende a la política institucional internacional.
6. Gonzalo Sánchez de Lozada, del MNR, asumió la presidencia el 6 de agosto de 2002 con apoyo del MIR y partidos menores. Una protesta popular provocó su renuncia y huida el país en octubre de 2003. Por sucesión constitucional asumió la presidencia su acompañante de fórmula, Carlos Mesa, que gobernó sin apoyo parlamentario, y debido a un clima de conflictividad generalizado renunció en junio de 2005 como parte de un acuerdo político-partidista que incluyó el adelantamiento de elecciones generales para diciembre de 2005 y el nombramiento de Eduardo Rodríguez, cabeza de la Corte Suprema de Justicia, como presidente de la república.

calles” como acción directa de los movimientos sociales mediante protestas callejeras, bloqueos de carreteras, paros cívicos y labor extraparlamentaria de los partidos de oposición. Y aunque estas autonomías siguen vigentes, desde diciembre de 2005 se han modificado de manera evidente los parámetros de la gobernabilidad democráticas que, en la actualidad, exige capacidad de gestión política en varios escenarios y no solamente en el ámbito parlamentario, como acontecía en el pasado.

El arribo del MAS al poder político no ha mitigado la conflictividad social, pero es preciso advertir que la crisis no era el único rasgo distintivo de los últimos tiempos, sino que la crisis vino aparejada con el cambio. Detrás de la conflictividad social y de la inestabilidad política no debe buscarse solamente la debilidad de la sociedad política sino la fortaleza de las organizaciones de la sociedad civil cuyo accionar promovió reformas político-institucionales. En los últimos años se han modificado las reglas del juego democrático, el sistema de actores políticos y sociales, el contenido de las demandas de alta agregación y también las miradas sobre la historia y los proyectos de futuro. La crisis política no condujo a un callejón sin salida. Su resolución se produjo mediante un acuerdo congresal y un pacto social que encauzó los conflictos a una solución institucional en junio de 2005: convocatoria a elecciones generales anticipadas para resolver la mengua de legitimidad y autoridad del poder político, elecciones para conformar una asamblea constituyente con la tarea de encarar la reforma total de la Constitución Política del Estado y realización de un referéndum nacional sobre la descentralización política del Estado. El poder político se vio fortalecido desde diciembre de 2005 con la elección directa del presidente de la república mediante mayoría absoluta en las urnas, por primera vez desde la transición a la democracia en 1979; y las demandas de reforma estatal fueron encauzadas institucionalmente seis meses después, a través de la realización simultánea de elecciones para la Asamblea Constituyente —demanda central del movimiento campesino e indígena y del MAS— y de un referéndum sobre autonomías departamentales —reivindicado por el movimiento cívico-regional del departamento de Santa Cruz, con apoyo del sector empresarial y fuerzas de oposición.

En segundo lugar, ha culminado el ciclo de la “democracia pactada”, caracterizado por la conformación de gobiernos de coalición mediante pactos entre partidos parlamentarios y el predominio electoral de tres fuerzas tradicionales (MNR, ADN y MIR) que alternaron en la conducción gubernamental desde 1985 hasta 2003, convergiendo en torno a un modelo estatal que, durante casi dos décadas, se asentó en la articulación del neoliberalismo económico y la democracia representativa.

La “democracia pactada” no tuvo características uniformes en las diversas gestiones gubernamentales transcurridas en ese período ni se circunscribió a determinadas pautas de interacción política porque, unas veces, los pactos se limitaron a la formación de mayorías oficialistas excluyendo a la oposición parlamentaria, y, en otras circunstancias, los acuerdos involucraron al conjunto de actores políticos permitiendo la implementación de importantes innovaciones político-institucionales, incluyendo reformas constitucionales parciales. El funcionamiento continuo de la “democracia pactada” durante casi dos décadas no se explica por el simple predominio de cálculos instrumentales e intereses clientelares por parte de los socios de las coaliciones, sino también por la vigencia de un principio hegemónico con capacidad para ordenar las prácticas y discursos de los partidos relevantes. Dicho principio hegemónico estaba conformado por dos ejes discursivos que reorganizaron la política y la economía: la democracia representativa, basada en la centralidad del sistema de partidos y coaliciones parlamentarias y de gobierno; y el neoliberalismo económico, puesto en vigencia con el ajuste estructural y profundizado con la capitalización de las empresas públicas. En esa medida, la crisis de la “democracia pactada” tiene que ver más con la desarticulación progresiva de ese principio hegemónico (cuyas causas son variadas pero tienen como hito el inicio de las protestas sociales contra “el modelo neoliberal” a principios de esta década) y los consecuentes cambios en la discursividad política que se tradujeron en la emergencia de actores contestatarios (en la política institucional y también al margen —o en contra— de las instituciones políticas), en la formulación de propuestas contrarias al neoliberalismo, en la pérdida de legitimidad de los partidos tradicionales y en la mengua de la eficacia de las mediaciones institucionales que habían caracterizado el funcionamiento estable del sistema político durante casi dos décadas.

El 18 de diciembre de 2005, un partido opositor que no había participado en los pactos y acuerdos del pasado obtuvo la mayoría absoluta de los votos válidos y de esa manera concluyó el denominado ciclo de la “democracia pactada”, con el aditamento del derrumbe electoral de los partidos tradicionales. En las urnas, por ahora, y en las reglas, en el futuro, porque es previsible que el nuevo texto constitucional modificará la norma constitucional que establece la posibilidad de la elección congresal del binomio presidencial (en caso de ausencia de vencedor con mayoría absoluta en las urnas), introduciendo la segunda vuelta electoral y la revocatoria de mandato presidencial.

Ese resultado y esta previsión provienen del agotamiento y de la pérdida de legitimidad de una modalidad de definición de la disputa política mediante pactos postelectorales entre partidos que conformaban coaliciones de gobierno para resolver el asunto de la titularidad del poder político y sentar las bases de un esquema de gobernabilidad concebido como estabilidad política y eficacia en el proceso decisonal sobre la base de la subordinación del parlamento al poder ejecutivo. Con los resultados electorales de diciembre de 2005 se modificó la composición y funcionamiento del parlamento con la presencia de un partido dominante⁷ (MAS) y el desplazamiento de los partidos tradicionales por agrupaciones ciudadanas (Poder Democrático Social, PODEMOS) y partidos de nuevo cuño —Unidad Nacional (UN).⁸

-
7. En la Cámara de Diputados el MAS ostenta la mayoría absoluta, empero, en la de Senadores existe una situación de empate que se tradujo en la alternancia entre oficialismo y oposición para presidir ese órgano. Esta situación originó que, en algunas circunstancias, la oposición incida sobre las decisiones gubernamentales, como ocurrió con la aprobación de los nuevos contratos con las empresas petroleras.
 8. La agrupación ciudadana PODEMOS postuló a Jorge Quiroga, quien fue jefe de ADN y acompañante de fórmula de Hugo Bánzer en 1997. Luego del deceso de Bánzer en 2001, asumió la presidencia de la república por sucesión constitucional. Unidad Nacional (UN), partido fundado hace un par de años, postuló al empresario Samuel Doria Medina, ex jefe nacional del MIR y ministro de Estado en los años noventa. En ambos casos, se trata de la debacle de dos organizaciones políticas tradicionales, cuyos dirigentes optaron por la creación de nuevas fuerzas político-electorales.

En tercer lugar, se han transmutado las pautas de gobernabilidad democrática con la modificación del proceso decisonal político, las transformaciones en la composición y el rol del sistema de partidos y la emergencia de nuevos códigos, demandas e identidades sociales en la discursividad política, donde sobresalen reivindicaciones cívico-regionales (autonomías departamentales) y campesino-indígenas (autonomías indígenas) que no son procesadas en el seno del sistema de partidos sino en diversos escenarios —formales e informales— que soportan la presión de actores sociales con capacidad de movilizar una diversidad de recursos de poder.

A partir de 2000, la política institucional —cuando no fue desplazada— convivió con la “política en las calles”, y, después de la crisis de octubre de 2003, las demandas de los movimientos sociales y los partidos de oposición se tradujeron en la incorporación en el texto constitucional (mediante una reforma parcial aprobada por el parlamento en febrero de 2004) de instituciones de democracia participativa, como el referéndum, la iniciativa legislativa ciudadana y la Asamblea Constituyente, así como en la inclusión de otras modalidades organizativas —agrupaciones ciudadanas y pueblos indígenas— en la disputa electoral, eliminando la exclusividad partidista en la representación política. Por otra parte, en el acuerdo político que viabilizó las elecciones generales de diciembre de 2005 se estableció que, simultáneamente y por primera vez, se elijan mediante voto ciudadano a las autoridades políticas del nivel subnacional —los prefectos de los departamentos⁹— pese a que la norma constitucional

9. La actual división político-administrativa establece la existencia de departamentos, provincias, municipios y cantones. Desde 1987 está vigente la autonomía municipal, que fue fortalecida con la Ley de Participación Popular de 1995. Los departamentos, en total nueve, están bajo el mando de una autoridad política —prefecto— que representa al poder ejecutivo y es designada por el presidente de la República. Para diciembre de 2005 se definió que, pese a que no está establecido en la Constitución Política del Estado, los prefectos sean elegidos de manera directa mediante voto ciudadano. Los resultados fueron reafirmados por Evo Morales, que procedió a las designaciones respectivas respetando los comicios. Un dato importante de estas elecciones fue la victoria de candidatos no afines al MAS en seis de los nueve departamentos, incorporando novedosos desafíos de gobernabilidad para la relación entre gobierno central y regiones con autoridades opositoras.

establece que su designación es una prerrogativa presidencial. Era una concesión a la demanda de descentralización política promovida por algunas regiones y que tendría una prueba de fuego, meses después, con la realización de un referéndum nacional.

Es decir, la democracia representativa se combinó con la democracia participativa y los partidos dejaron de detentar la exclusividad de la representación política, así como el presidente de la república transfirió su prerrogativa de designar autoridades políticas en las regiones acatando los resultados electorales. La “letra” se adecuó al “espíritu” de la democracia realmente existente —en la que conviven la política institucional y la acción directa de los actores sociales—, y sus efectos adquirieron carácter formal con los resultados del primer referéndum realizado en julio de 2005 para redefinir las relaciones entre el Estado y las empresas petroleras extranjeras. Otro referéndum sobre autonomías departamentales —efectuado el 2 de julio de 2006 y con carácter vinculante respecto a la Asamblea Constituyente— sentó las bases para la modificación de las relaciones entre el Estado y las regiones como parte del proceso de descentralización política, aunque sus resultados, como veremos más adelante, abrieron un escenario muy complejo para su tratamiento en la Asamblea Constituyente. Por otra parte, en las elecciones generales de 2005 y en las elecciones para la Asamblea Constituyente, la segunda fuerza electoral fue una agrupación ciudadana, PODEMOS; asimismo, otras agrupaciones ciudadanas y partidos con presencia local tuvieron un importante desempeño en los comicios municipales de diciembre de 2004, y también en la mayoría de las regiones en ocasión de la elección de prefectos.

Estamos, pues, ante un sistema político que presenta mutaciones en cuanto a actores, reglas electorales y procedimientos para la toma de decisiones. Un esquema que muestra nuevas pautas en el proceso decisional político, que ya no se circunscribe a las negociaciones en el seno del sistema de partidos ni a las relaciones entre poderes ejecutivo y legislativo porque ha incorporado la consulta popular para encauzar las demandas sociales antes vehiculadas mediante la protesta callejera. Un diseño que muestra una nueva composición en el sistema de partidos, matizado por la presencia de fuerzas no partidarias en el parlamento —también presentes en los departamentos

y los municipios— y el carácter híbrido e informal del partido de gobierno en términos organizativos debido a sus estrechos vínculos —de dirección y/o subordinación— con movimientos sociales, organizaciones sindicales y pueblos indígenas.¹⁰ Todo ello fruto de nuevas reglas incorporadas en la Constitución Política del Estado que será sometida, a su vez, a una reforma total en la Asamblea Constituyente, cuyos resultados deben ser puestos a consulta ciudadana para su aceptación o rechazo.

Los cambios en la política tuvieron consecuencias en la economía porque se inició la transformación del neoliberalismo mediante el decreto de nacionalización de los hidrocarburos, promulgado por Evo Morales el 1 de mayo de 2006, continuando una política pública establecida desde mayo de 2005 por la nueva Ley de Hidrocarburos, elaborada dando cumplimiento a los resultados de un referéndum vinculante realizado en julio de 2004 que estableció la recuperación de la propiedad de los recursos hidrocarburíferos por parte del Estado boliviano. Paralelamente a la transmutación en las relaciones entre el Estado y la inversión extranjera está en marcha una serie de transformaciones político-institucionales que tiene, sin embargo, otro ritmo y no depende exclusivamente de la decisión del partido de gobierno. En la Asamblea Constituyente, inaugurada el 6 de agosto de 2006, se modificará la trama institucional del Estado mediante una reforma total de la Constitución Política del Estado que presenta como un tema crucial la cuestión de las autonomías departamentales, como una modalidad de descentralización política estatal.

La nacionalización y la reforma constitucional forman parte del proceso de transición estatal, y el desafío principal es forjar una articulación coherente entre Estado, economía, política, cultura y sociedad. Por lo pronto, este proceso de transición se manifiesta en la

10. El MAS no es un partido convencional, y un rasgo principal de su funcionamiento como fuerza opositora, y ahora como partido de gobierno, es su relación con los movimientos sociales, término utilizado para referirse a las organizaciones sindicales campesinas e indígenas como base social de apoyo al gobierno. Se trata de una relación que hemos caracterizado, preliminarmente, como “coalición inestable” bajo la conducción del liderazgo de Evo Morales, porque no implica una cooptación gubernamental ni las propuestas de cambio tienen como emisor exclusivo al MAS (Mayorga, 2007).

transformación de las relaciones entre el Estado y el mercado para la redefinición del modelo de desarrollo y en el cambio en el vínculo entre Estado y regiones para impulsar un modelo de descentralización política que socave el centralismo. También involucra la transformación del proyecto de nación a partir del reconocimiento de la diversidad de identidades sociales —sobre todo étnicas— antaño subordinadas a un proyecto de homogeneización cultural, así como la mutación de las pautas de participación y representación política en la institucionalidad democrática. El gobierno del MAS encara los desafíos de este proceso a partir de dos ejes discursivos: nacionalismo e indigenismo. El primero se manifiesta en la nacionalización de los hidrocarburos como principal medida adoptada por el gobierno de Evo Morales, y el segundo está presente en las propuestas del MAS para la reforma político-institucional en la Asamblea Constituyente. Una lectura de estos elementos nos permite evaluar la orientación de las políticas gubernamentales y las características del proyecto político del MAS.

Agenda de gobierno y orientación de las políticas

La política económica del gobierno de Evo Morales tiene como eje central la nacionalización de los hidrocarburos, aunque en el discurso masista la prédica nacionalista abarca más temas e involucra otros recursos naturales. Paralelamente a la nacionalización de los hidrocarburos, los esfuerzos gubernamentales se dirigieron a negociar el aumento de los precios y volúmenes de exportación de gas natural a países vecinos. Aunque es evidente la importancia de los ingresos adicionales generados por la exportación de este recurso energético y su incidencia en las posibilidades de impulso al desarrollo económico, la nacionalización como política expresa una reorientación de las relaciones entre el Estado boliviano y las empresas extranjeras como respuesta al neoliberalismo, empero, sin los rasgos convencionales de una medida que evoca expropiación y confiscación. En la política hidrocarburífera se percibe con nitidez un rasgo del estilo de gestión del MAS que consiste en la combinación de retórica radical con decisiones moderadas, puesto que, pese a la toma simbólica de las instalaciones petroleras con presencia de las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional, denotando el uso político-ideológico de una interpelación

nacionalista que tiene una larga historia en el país, la medida adoptada no implicó la confiscación de inversiones extranjeras sino una reformulación de los contratos con las empresas estableciendo mejores condiciones tributarias para el Estado boliviano.

Este retorno del nacionalismo como demanda de alta agregación —“la recuperación de los recursos naturales para el Estado boliviano” — se inició al compás de las protestas sociales de octubre de 2003 y junio de 2005 que provocaron la renuncia de dos presidentes de la república. Aunque entonces existían diversas concepciones acerca del alcance de la demanda de nacionalización (las posiciones radicales exigían expropiación sin indemnización a las empresas extranjeras, otras más bien moderadas —entre ellas la del MAS— planteaban una “nacionalización legal” sin considerar esas decisiones), se impuso un procedimiento jurídico formal que estableció los alcances de esa medida desahuciando la ruptura con los inversores extranjeros. Es decir, esta tercera nacionalización de los hidrocarburos se distingue nítidamente de las experiencias del siglo pasado —en 1936, que expropió a la Standard Oil, y en 1969, que confiscó a la Gulf Oil—, que, además, fueron asumidas por gobiernos militares.

El referéndum vinculante de julio de 2004 y la nueva Ley de Hidrocarburos de mayo de 2005 constituyeron los referentes de la medida de nacionalización del gobierno de Evo Morales definida mediante un decreto presidencial. Esta disposición recupera el criterio de distribución de los ingresos establecido por la ley del sector con un reparto similar de ingresos para el Estado y para las empresas extranjeras, y establece el tránsito obligatorio de los contratos petroleros a las nuevas disposiciones legales; aunque en el caso de dos campos de producción gasífera —los más grandes, por cierto— que no disponían de contratos aprobados por el poder legislativo, las empresas fueron sometidas a una negociación con una propuesta de distribución transitoria de 82% de impuestos para el Estado y 18% para las empresas, invirtiendo las cifras de la anterior ley vigente en el sector desde 1996.¹¹ Asimismo, establece la participación de la

11. En los primeros meses de su implementación, esta medida permitió “[...] generar [mediante el Impuesto Directo a los Hidrocarburos] ingresos [...] equivalentes a \$US 322 millones en el primer semestre, que junto con un manejo

empresa estatal Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos, YPFB, en la cadena productiva del sector con la pretensión estratégica de industrializar el gas natural en territorio boliviano.

La nacionalización se entiende, entonces, como el retorno del Estado al protagonismo en un sector clave de la economía reformulando los términos del vínculo con las empresas extranjeras y sin atentar contra sus inversiones. Sin embargo, como señala un balance crítico de esta medida:

la elevada composición orgánica del capital que se requiere para la explotación y comercialización de los hidrocarburos (sobre todo el gas), apunta a que YPFB tenga una presencia marginal en las actividades petroleras, dado el pequeño capital con el que cuenta. Todo se dirige a que la propiedad y el control de los hidrocarburos permanecerán en manos de las empresas transnacionales. Bajo la superficie de un discurso de ‘nacionalización’ en el fondo se encuentra la reafirmación de la política exportadora del gas natural como materia prima en poder de los consorcios multinacionales (CEDLA 2006).

Así, el clivaje Estado/mercado tiende a resolverse mediante un fortalecimiento de la empresa pública del ramo después de una década de “achicamiento” estatal y concesiones a la inversión extranjera para promover la exploración de reservas de gas natural. Al margen de consideraciones técnico-financieras y la viabilidad de esta nueva orientación en la política económica, el discurso gubernamental concibe el nacionalismo estatista como la alternativa al neoliberalismo y su implementación se realiza en el marco de la normatividad legal, a pesar de la retórica radical del discurso gubernamental

adecuado y prudente de la política fiscal permitió generar, por primera vez en 20 años, un superávit [...]. El Decreto de Nacionalización permitirá incrementar, a partir de mayo hasta fines de año [2006], aproximadamente \$US 174 millones adicionales asociados a la participación del 32% [en los mega pozos] a favor de YPFB” [la empresa estatal del sector], según un informe optimista de instancias gubernamentales. Cfr. “Informe económico y social. Primer semestre 2006 y perspectivas, Unidad de Análisis de Políticas Sociales y Económicas”, UDAPE/Ministerio de Planificación del Desarrollo, La Paz, agosto de 2006.

y la parafernalia antiimperialista que acompañó la promulgación del decreto en cuestión.¹²

En suma, la nacionalización de los hidrocarburos ha modificado los términos de la relación entre el Estado y las empresas extranjeras, empero sus resultados son todavía relativos en cuanto a lograr el objetivo de convertir a la empresa estatal en una entidad con capacidad para controlar la cadena productiva del sector. Aunque las negociaciones fueron positivas respecto al incremento de los precios del gas exportado a Argentina y Brasil, los recursos financieros adicionales generados por estos acuerdos están sometidos a un debate respecto a su utilización, puesto que el gobierno pretende que sean invertidos en el fortalecimiento de YPFB, mientras que las regiones productoras —donde el MAS tiene bajos porcentajes de apoyo electoral— y diversos sectores sociales reclaman que la distribución de los ingresos adicionales se efectúe mediante la norma vigente, que no contempla una asignación directa de recursos a la empresa estatal. Un año después de la nacionalización, su implementación se vio entorpecida por problemas en los trámites de aprobación de los nuevos contratos con las empresas petroleras que pusieron al descubierto una serie de falencias jurídicas que motivaron un intenso debate parlamentario y críticas de diversos sectores, aparte de la renuncia de ejecutivos de la empresa estatal. Los cuestionamientos no afectaron el contenido de la medida pero demostraron las debilidades gubernamentales en el manejo del sector que se tradujeron en un descenso de las reservas de gas natural, la ausencia de nuevas inversiones directas y la paradójica decisión de importar gas licuado de Venezuela.

Al margen de estas vicisitudes, nos interesa resaltar los usos discursivos de esta medida. La nacionalización era uno de los ejes

12. Las relaciones con las empresas extranjeras muestran este rasgo de ambivalencia, puesto que la primera crisis política en el gobierno del MAS fue resultado de incongruencias en sus filas respecto a las negociaciones con la empresa brasilera PETROBRAS para la recuperación de dos refinerías que, finalmente, fueron “compradas” por el Estado boliviano después de arduas negociaciones que incluyeron tensos encuentros entre Lula da Silva y Evo Morales. Un intento pretérito de adopción de esa decisión provocó la renuncia del ministro del ramo pese a que, luego de ser interpelado y censurado por la oposición parlamentaria, había sido ratificado por el presidente de la república.

del proyecto político y de la oferta electoral de Evo Morales y —aunque su cumplimiento denota el predominio de una racionalidad instrumental en las negociaciones con las empresas extranjeras— se constituye en un dispositivo que le permite ocupar el campo discursivo articulando las demandas que provienen desde la “izquierda” y mitigando los cuestionamientos vertidos desde posiciones de “derecha”. La retórica radical apuntala una idea de “revolución” que, sin embargo, se limita a la reorientación de la política hidrocarburífera en beneficio del Estado con un nítido contenido de recuperación de “dignidad nacional” que acalla las voces críticas de los sindicatos y las organizaciones populares no afines al MAS. Los sectores empresariales, al orientar sus cuestionamientos al tema de la “inseguridad jurídica” para las inversiones, terminan desprovistos de argumentos para sugerir una reorientación en la política económica.

A la nacionalización de los hidrocarburos siguieron anuncios de actuar en esa veta en relación con otros recursos naturales no renovables, empero, a pesar de la prédica nacionalista, las intenciones del gobierno se encaminan a establecer condiciones tributarias más favorables para el Estado en las negociaciones con las empresas transnacionales debido a la imposibilidad de efectuar importantes inversiones públicas en otros rubros, como, por ejemplo, la minería.¹³ Otras

13. En octubre de 2006, Evo Morales anunció la nacionalización del sector minero como una respuesta a sangrientos enfrentamientos provocados por la disputa entre trabajadores de la empresa estatal del sector y cooperativistas mineros en torno a la explotación de un importante yacimiento de estaño, cuyos precios están en alza en el mercado mundial. Este aviso se tradujo en la nacionalización de una empresa de fundición a cargo de un consorcio suizo argumentando incumplimiento de contrato. La política en el sector minero se dirige a potenciar al sector estatal mediante el incremento de impuestos a la minería privada, medida de la cual estarían exentas las cooperativas mineras, importantes aliados electorales del MAS, denotando la impronta gubernamental de estas medidas. Y a la usanza de la política hidrocarburífera, el gobierno mantiene un criterio ajeno a la confiscación, tal como anunció un funcionario: “Nosotros en ningún momento hemos hablado de expropiación, la inversión privada formalmente constituida en el país tanto nacional como extranjera está totalmente garantizada. Estamos hablando de la construcción de un nuevo poder estatal minero, pero en ningún momento se habló de expropiación ni de actos contrarios al estado de derecho y a la seguridad jurídica” (*La Razón*, 29.10.2007). Otro ejemplo de moderación se expresa en las dilatadas negociaciones con una empresa de la India para

medidas adoptadas por el gobierno de Evo Morales muestran similar catadura de radicalismo discursivo y moderación en los actos, aunque sus efectos no pueden ser evaluados en el corto plazo. Un aspecto está referido a la política laboral, tomando en cuenta que la oferta electoral del MAS era “desmontar el neoliberalismo”, que, desde 1985, tuvo uno de sus pilares en la libre contratación y la flexibilización laboral que provocó el debilitamiento de los sindicatos obreros. Un decreto promulgado por Evo Morales en mayo de 2006 derogó un par de artículos de una norma de liberalización laboral, y los intentos de restituir los derechos de los trabajadores se reforzaron con la promulgación de una Ley del Fuero Sindical. Presentado por el gobierno como el “fin de la libre contratación y la garantía para la estabilidad laboral”, el mencionado decreto es cuestionado porque la misma disposición “determina que el artículo 13 de la Ley de Inversiones”, en el que también se establecía la libre contratación, “debe cumplirse ajustándose a la Ley General del Trabajo”, contradiciendo la intención de una medida gubernamental anunciada como la recuperación de la estabilidad laboral en el sector público y privado (CEDLA 2006: 31-32).

En torno a las políticas sociales resaltan varias iniciativas, algunas de las cuales están matizadas por lazos político-ideológicos con los gobiernos de Venezuela y Cuba. Una de las primeras decisiones fue la aplicación de una tarifa diferenciada para el pago de consumo de energía eléctrica que benefició con rebajas a medio millón de hogares pobres; asimismo, se estableció un incremento en el bono anual a los ex combatientes de la guerra contra el Paraguay —“Héroes del Chaco”, además, es el título que encabeza el decreto de nacionalización—. Por su parte, sectores populares se beneficiaron a fines del año pasado con el otorgamiento de un bono anual a niños y niñas de las escuelas públicas y con la realización de campañas de salud —ampliándose la cobertura del Seguro Universal Materno Infantil—

la explotación de yacimientos de hierro en condiciones tributarias más flexibles a las definidas para el sector de hidrocarburos con la nacionalización, pese a que se trata de una inversión cercana a 2.500 millones de dólares en un lapso de diez años.

y de alfabetización —que en una primera etapa llegaron a más de 100.000 personas en zonas rurales y periurbanas— implementadas con la cooperación de los gobiernos de Cuba y Venezuela (UDAPE 2006: 4). La ayuda venezolana, además, implicó la donación de cien millones de dólares para pequeños productores en el marco de un programa de apoyo a la producción que forma parte del Tratado de Comercio de los Pueblos (TCP), suscrito entre Bolivia, Cuba y Venezuela, una modalidad de implementación de un acuerdo comercial alternativo a los tratados de libre comercio bilaterales propugnados por Estados Unidos. Vale resaltar que las negociaciones con Estados Unidos al respecto se han orientado a la ampliación de una ley que otorga preferencias arancelarias a los países andinos (ATP-DEA, por sus siglas en inglés) que se benefician con la apertura selectiva del mercado estadounidense a cambio del cumplimiento de metas en la lucha contra el narcotráfico. Esta política, una vez más, reitera la estrategia discursiva del gobierno de Evo Morales, cuya retórica antinorteamericana se combina con la necesidad de mantener ese acuerdo de preferencias arancelarias con Estados Unidos, cuya vigencia ha sido motivo de ampliación en dos oportunidades, la última en julio de este año, como sustrato de futuras negociaciones en torno a un tratado comercial que es cuestionado en su contenido pero no en su necesidad de suscripción por parte del gobierno del MAS.

Es decir, las políticas públicas en el ámbito económico, laboral y social tienen una orientación dirigida a fortalecer el rol del Estado mediante la restitución de su protagonismo en el aparato productivo y el incremento de ingresos fiscales a través de una política impositiva que modifica los términos de la relación con las empresas extranjeras, así como a fortalecer a los pequeños productores. Paralelamente, las decisiones gubernamentales tienden a proteger los derechos laborales y a favorecer a los sectores sociales vulnerables y marginados con medidas dirigidas a paliar los rezagos y las desigualdades en salud y educación,

Estas medidas nacionalistas y redistributivas refuerzan los lazos del partido de gobierno con los movimientos sociales y organizaciones sindicales que actúan de manera coaligada con el MAS en la Asamblea Constituyente, donde aparecen otros rasgos del proyecto masista.

Asamblea Constituyente: reforma estatal o refundación del país

Si el nacionalismo marca el comportamiento gubernamental en cuanto a políticas de desarrollo económico y social, el indigenismo matiza las propuestas del MAS respecto a la reforma constitucional. Esta postura se puso de manifiesto en la discusión sobre los alcances jurídicos de la Asamblea Constituyente y el procedimiento para aprobar la nueva constitución. La Asamblea Constituyente inició sus actividades el 6 de agosto de 2006, pero durante varios meses se enfrascó en una polémica sobre la adopción o no de la regla de dos tercios para la aprobación de los nuevos artículos constitucionales, tal como establecía la ley de convocatoria a la Asamblea Constituyente. Polémica que trascendió el ámbito constituyente y provocó actos de protesta en varias regiones en “defensa de los dos tercios” y contra las intenciones del MAS de hacer prevalecer su mayoría absoluta en la Asamblea Constituyente, porque, como veremos, podía implicar un cuestionamiento a los resultados del referéndum sobre autonomías departamentales.¹⁴ El *impasse* fue resuelto con una dudosa fórmula que establece la posibilidad de derivar a consulta popular aquellos artículos (o temas) en los cuales no exista apoyo de dos tercios de constituyentes, al margen del referéndum que debe aprobar o rechazar la nueva Constitución Política del Estado.

Otro asunto controvertible estuvo referido al tenor del primer artículo de su reglamento interno, que la define como una Asamblea Constituyente “originaria”, provocando un debate respecto a las

14. Este debate estuvo matizado por conflictos durante los últimos meses de 2006, cuando se realizaron cabildos multitudinarios en los cuatro departamentos que reclaman autonomía, cuyas autoridades políticas y dirigencias cívicas conformaron una Junta Autónoma que, al tiempo de apoyar a la oposición en el tema de los dos tercios, amenazó con desacato a la nueva Constitución Política del Estado si no se respetan los resultados del referéndum sobre las autonomías departamentales. Los hechos adquirieron un contorno trágico en la ciudad de Cochabamba a mediados de enero de 2007, cuando se enfrentaron miles de campesinos y residentes urbanos en las calles, con un saldo de tres fallecidos y cientos de heridos, a raíz de una disputa entre el prefecto opositor —que apoyaba la demanda autonómica y las protestas de la oposición— y fuerzas afines al gobierno, que exigían su renuncia.

consecuencias jurídicas de esta definición que se contrapone a su carácter “derivado”, puesto que el poder legislativo aprobó la ley de convocatoria a la Asamblea Constituyente circunscribiendo su tarea a la redacción del nuevo texto constitucional. El artículo aprobado, sin embargo, señala de manera explícita que la Asamblea Constituyente respetará los poderes constituidos y, por ende, es “originaria” pero también “derivada”; y su carácter supuestamente originario tiene que ver más bien con rasgos de identidad de aquellos actores que el discurso del MAS define como “sujetos constituyentes”, es decir, “las naciones originarias y los pueblos indígenas”. Ahora bien, detrás de las discusiones sobre el carácter de la Asamblea Constituyente y los procedimientos de votación estaba la suspicacia respecto a la posibilidad de que la mayoría absoluta del MAS en la Asamblea Constituyente, sumada a la declaratoria de su carácter “originario”, se traduzca en el reconocimiento constitucional de autonomías indígenas y en la exclusión de las autonomías departamentales, tomando en cuenta que el MAS optó por promover el voto por el “No” en el referéndum. Una sospecha que se hizo realidad siete meses después, cuando la bancada oficialista presentó una propuesta de “Estado Unitario Plurinacional” introduciendo nuevos elementos de discordia en el debate sobre la descentralización política del Estado.¹⁵

Antes de evaluar esa propuesta del MAS es preciso efectuar algunas consideraciones sobre la descentralización política, que se constituye en otra faceta decisiva de la transición estatal. La demanda de descentralización política del Estado tiene una larga historia de luchas regionales, particularmente por parte del movimiento cívico del departamento de Santa Cruz. En los últimos años tomó renovados bríos con el planteamiento de un régimen de autonomías departamentales que surgió como respuesta a la propuesta de asamblea constituyente enarbolada por el movimiento campesino e indígena, en buena medida como reacción de grupos empresariales y sectores cívico-regionales a la creciente influencia del MAS. Un cabildo

15. Más adelante analizamos las consecuencias de esta decisión y las posibilidades de resolución de este *impasse* político que no solamente impide el desarrollo de la Asamblea Constituyente sino que provoca fracturas regionales y distancia al oficialismo y la oposición.

multitudinario realizado en Santa Cruz en enero de 2005, seguido de la recolección de miles de firmas para una iniciativa legislativa, impulsó la convocatoria a un referéndum nacional que se llevó a cabo en julio de 2006, con carácter vinculante respecto a la Asamblea Constituyente.

Al principio, el MAS manifestó su apoyo a la demanda autonomista, pero a escasas semanas de la realización de la consulta popular optó por propiciar el rechazo a la pregunta. El “No” obtuvo alrededor del 54% en el cómputo nacional, venciendo en cinco de los nueve departamentos (La Paz, Oruro, Cochabamba, Sucre y Potosí), mientras que el “Sí” venció en Santa Cruz, Pando, Beni y Tarija con porcentajes superiores al 70%. El tema de fondo es que la principal fuerza política en la Asamblea Constituyente apostó al “No” a las autonomías departamentales y venció en las urnas para establecer otra agenda en el debate constituyente respecto a la descentralización estatal. Una agenda que comporta la consideración de modalidades complementarias o alternativas a las autonomías departamentales porque la propuesta del MAS en la campaña electoral para la Asamblea Constituyente planteaba un modelo de “República democrática, soberana e intercultural” que incluía “autonomías regionales, indígenas, municipales y/o departamentales” (MAS 2006: 4). Esta posición adquirió nuevos matices más adelante, porque el MAS adoptó una propuesta de “Estado Unitario Plurinacional” que inicialmente había sido presentada por un conjunto de organizaciones sindicales campesinas e indígenas que actúan en consonancia con el partido de gobierno y, a veces, como grupos de presión.¹⁶ En esta propuesta se expresan los matices

16. Se trata de la Asamblea Nacional de Organizaciones Indígenas, Originarias, Campesinas y de Colonizadores de Bolivia, conformada por la Confederación Sindical Única de Trabajadores Campesinos de Bolivia (CSUTCB), el Consejo Nacional de Ayllus y Markas del Qollasuyo (CONAMAQ), la Confederación de Pueblos Indígenas de Bolivia (CIDOB), la Confederación Sindical de Colonizadores de Bolivia (CSCB), la Federación de Mujeres Campesinas de Bolivia Bartolina Sisa (FMCBBS), la Confederación de Pueblos Étnicos de Santa Cruz (CPESC), la Confederación de Pueblos Moxeños del Beni (CPEMB), el Movimiento Sin Tierra (MST) y la Asamblea del Pueblo Guaraní (APG). Vale la pena resaltar que las federaciones de campesinos productores de hoja de coca, base sindical del MAS, no forman parte de esta supraorganización aunque varios militantes masistas actúan como dirigentes.

indigenistas que conforman el otro eje discursivo del proyecto político del MAS porque se asienta en una apelación a las “nacionalidades indígenas” como sujetos beneficiarios de la redistribución territorial del poder y de la nueva estructura del Estado y del sistema político, cambios concebidos como una “refundación del país”.

Precisamente, en un documento presentado a la comisión Visión de País de la Asamblea Constituyente, el MAS planteó un modelo de Estado basado, entre otros principios, en la unidad y la plurinacionalidad. La unidad se refiere más bien a la integridad del territorio, porque “no se puede desconocer el carácter unitario de nuestro territorio, [puesto que] la vida republicana entre sus logros se anota el hecho de haber mentalizado a su población la unicidad de todo su territorio” (MAS 2007: 33). Y la plurinacionalidad, sustentada en el argumento del fracaso de la consolidación de “una nacionalidad boliviana”, se refiere a la “reidentificación de las nacionalidades indígenas y originarias” que son definidas a partir de criterios étnico-lingüísticos. Según esta propuesta, se trata de reconocer constitucionalmente a “más de 36 nacionalidades existentes en el pueblo boliviano”, hecho que implicaría, a su vez, reconocer la diversidad étnica y cultural de la sociedad en sus facetas lingüística, religiosa y jurídica. Sin embargo, el pluralismo nacional, a partir del reconocimiento de autonomías territoriales para las “nacionalidades indígenas”, tendría consecuencias políticas porque exige una redistribución territorial del poder y, por ende, una nueva división político-administrativa del país.¹⁷

Es evidente que esta fórmula contrasta con el modelo estatal basado en autonomías departamentales y pone en riesgo la posibilidad

17. La propuesta de Estado Unitario Plurinacional incluye la conformación de una asamblea legislativa unicameral con un porcentaje de representantes de los pueblos indígenas elegidos mediante usos y costumbres, en convivencia con el voto universal ejercido para la elección de otra porción de parlamentarios. También propone la formación de un poder social plurinacional como cuarto poder del Estado, con atribuciones para fiscalizar al gobierno y regular la legalidad, compuesto por representantes de los pueblos indígenas y de organizaciones de la sociedad civil. En otras palabras, incide en el sistema de representación política y en el proceso decisional otorgando derechos especiales a los pueblos indígenas como expresión de pluralismo político que problematiza la calidad representativa de la democracia y el estado de derecho.

de que la Asamblea Constituyente resuelva de manera concertada esta antinomia entre autonomías con distinto sello. Más aún si después de la aprobación irregular de la propuesta del MAS y otra de índole similar, bajo el rótulo de “Estado multinacional” —en una comisión de la Asamblea Constituyente—, se inició otra serie de protestas opositoras a mediados de 2007 acompañadas de discursos “en defensa de la democracia” y contra el “totalitarismo” masista. En ocasión del primer aniversario del referéndum realizado el 2 de julio de 2006, el movimiento cívico de Santa Cruz presentó un borrador de Estatuto Autonómico que fue criticado por el oficialismo como “independentista”, “sedicioso” y atentatorio contra el estado de derecho porque propone autogobierno departamental con competencias normativas plenas, administración de sus recursos, control de flujos migratorios, descentralización de la policía y elección de autoridades judiciales, entre otras propuestas. En la medida que este modelo autonómico sería aprobado mediante una consulta popular departamental “siempre y cuando la Asamblea Constituyente desoiga el mandato del referéndum” del 2 de julio de 2006 (discurso del prefecto Rubén Costas, *La Razón*, 03.07.2007), esta postura puede interpretarse como una presión al partido de gobierno para negociar en torno a este tema, habida cuenta de que la propuesta de Estatuto Autonómico también considera el reconocimiento de autonomías indígenas en el nivel municipal y la participación de los pueblos indígenas con cuotas en los órganos deliberantes municipales y en la asamblea legislativa departamental, entre otras medidas.

Por su parte, el MAS también asumió una similar acción combinada de presión y apertura para conducir el debate a la negociación, puesto que Evo Morales señaló que había que encontrar una fórmula institucional que conjugue las autonomías departamentales y las autonomías indígenas sobre la base del respeto a la actual división político-administrativa del país en nueve departamentos, lo que implica desechar en cierta medida la propuesta de una redistribución territorial del poder afín a la idea de Estado Unitario Plurinacional, empero sin excluir la demanda de autonomías indígenas que deben ser incorporadas en el nuevo texto constitucional pese a que la pregunta del referéndum autonómico estaba referida al nivel departamental de manera exclusiva.

Este es el punto central del debate constituyente un año después de la instalación de la Asamblea Constituyente. La definición del MAS en este tema será decisiva para ordenar el debate constituyente, y la decisión más apropiada para viabilizar su capacidad hegemónica es articular las autonomías departamentales a su propuesta de reforma estatal. Asimismo, es necesario que la propuesta de autonomías departamentales del movimiento cívico de Santa Cruz se defina positivamente en relación con las demandas indígenas, porque es evidente que ningún proyecto de autonomía departamental será viable sin el consentimiento del MAS.

Es obvio que las cosas son complicadas en términos de diseño institucional, empero, todo parece indicar que la sociedad boliviana se enfrenta al desafío de encarar un “pacto autonómico” que implica que ninguna de las propuestas sea desechada aunque el asunto es dirimir si las autonomías departamentales e indígenas tendrán un rango similar o si las autonomías indígenas serán procesadas en el ámbito departamental a la usanza de la autonomía municipal o en una dimensión mayor —provincial e, incluso, departamental—. En todo caso, el indigenismo —que propugna de manera exclusiva las autonomías indígenas— y el regionalismo —que adopta similar posición respecto a las autonomías departamentales— son las expresiones antidemocráticas de la reforma estatal y pueden generar un recurrente escenario de conflicto y polarización.

Parece evidente que la viabilidad de la reforma estatal en Bolivia exige una política de interculturalidad. Es la única vía para mitigar los particularismos étnicos y regionales y conjugarlos en un proyecto nacional popular; su prueba de fuego será cuando se defina la descentralización política en la Asamblea Constituyente bajo un modelo de autonomías territoriales departamentales y/o indígenas. Entonces se sabrá si los acuerdos del pasado fueron solamente una tregua de la conflictividad mitigada desde diciembre de 2005 o el germen de una concertación nacional que permita resolver las tareas de la transición estatal en democracia.

Cuadro 4.1
ELECCIONES NACIONALES, 2005

PARTIDO	VOTACIÓN	PORCENTAJE
MAS	1.544.374	53,74%
PODEMOS	821.745	28,59%
UN	224.090	7,79%
MNR	185.859	6,47%
MIP	61.948	2,16%
NFR	19.667	0,68%
FREPAB	8.737	0,30%
USTB	7.381	0,26%

Votos emitidos: 3.102.417

Fuente: Corte Nacional Electoral.

Cuadro 4.2
ELECCIONES ASAMBLEA CONSTITUYENTE, 2006

PARTIDO	VOTACIÓN	PORCENTAJE
ADN	18.905	0,72%
AYRA	12.667	0,49%
MAS	1.322.656	50,72%
MBL	27.658	1,06%
MIR-NM	39.983	1,53%
UCS	12.750	0,49%
UN	187.706	7,20%
MNR	59.239	2,27%
MNR-A3	101.753	3,90%
MNR-FRI	35.580	1,36%
PODEMOS	399.668	15,33%
AAI	23.342	0,90%
CN	93.248	3,58%
TRADEPA	37.684	1,45%
ASP	63.565	2,44%
CDC	4.247	0,16%
ALBA	1.645	0,06%

sigue...

...viene

PARTIDO	VOTACIÓN	PORCENTAJE
MAR	2.486	0,10%
MCSFA	3.992	0,15%
MIBOL	1.860	0,07%
AS	20.970	0,80%
MOP	12.309	0,47%
APB	57.906	2,22%
ASI	56.907	2,18%
MACA	8.903	0,34%
Válidos	2.607.638	83,22%
Blancos	417.399	13,32%
Nulos	108.565	3,46%
Emitidos	3.133.602	100,00%

Fuente: Corte Nacional Electoral.

Cuadro 4.3
REFERÉNDUM AUTONOMÍAS DEPARTAMENTALES, 2006

RESPUESTA	VOTOS OBTENIDOS	PORCENTAJE
Sí	1.237.312	42,412%
No	1.680.017	57,588%
Total válidos	2.917.329	100%
VOTOS	TOTALES	
Válidos	2.917.329	92,958%
Blancos	117,368	3,740%
Nulos	103,627	3,302%
Emitidos	3.138,324	100%
CANTIDAD		
Total inscritos habilitados	3.713.376	
Votos computados	3.138.324	
Participación total		84,514%

Fuente: Corte Nacional Electoral.

Cuadro 4.4
ASAMBLEISTAS POR PARTIDO O AGRUPACIÓN CIUDADANA

SIGLA	AAI	APB	AS	AYRA	CN	MAS	MBL	MCSFA	MIR-NM	MNR	MNR-A3	MNR-FRI	MOP	PODEMOS	UN	TOTAL
DEPTAL.	0	1	1	0	2	18	1	0	1	3	1	1	1	11	3	45
UNINOM	1	2	5	2	3	119	7	1	0	5	1	7	2	49	5	210
TOTAL	1	3	6	2	5	137	8	1	1	8	2	8	3	60	8	255

Fuente: Corte Nacional Electoral.

Bibliografía

CEDLA

- 2006 *Legitimando el orden neoliberal. 100 días de gobierno de Evo Morales*. La Paz.

GARCÍA LINERA, Álvaro

- 2005 *Estado multinacional. Una propuesta democrática y pluralista para la extinción de la exclusión de las naciones indias*. La Paz: La Muela del Diablo.

MAYORGA, Fernando

- 2007 "Movimientos sociales, política y Estado". En *Opiniones y Análisis*, nº 84, Tomo I. La Paz: Fundemos/Hans Seidel Stiftung.

MINISTERIO DE PLANIFICACIÓN DEL DESARROLLO

- 2006 "Informe económico y social. Primer semestre 2006 y perspectivas". La Paz: Unidad de Análisis de Políticas Sociales y Económicas, agosto.

MOVIMIENTO AL SOCIALISMO

- 2006 Instrumento Político por la Soberanía de los Pueblos MAS-IPSP. "Refundar Bolivia para vivir bien. Propuesta para la Asamblea Constituyente". La Paz: Separata periodística.
- 2007 Visión de País, "Desde las naciones indígenas y originarias, los movimientos sociales organizados y la sociedad civil" (mimeo).

III

MOVIMIENTOS SOCIALES, PARTICIPACIÓN Y DEMOCRACIA

5

Luchas sociales y democracia en Colombia, 2001-2005¹

Mauricio Archila Neira

“La democracia no es ya algo logrado, es una utopía, es algo que aún no tiene lugar y muchísimo menos en Colombia”.

(Carlos Gaviria, 2006)

Afirmar que la democracia es una utopía por construir tal vez no es algo nuevo en América Latina; la materia de controversia reside en qué tan cerca o lejos está un país de ella, máxime sabiendo que no hay un modelo único, sino que hay muchos procesos democráticos (Bartra 2005: 329). La sentencia de Carlos Gaviria —ex magistrado, senador y candidato presidencial de la izquierda democrática en 2006—,² se inclina por ver muy distante la democracia en Colombia. Parecería que, en contravía de sus vecinos latinoamericanos más proclives a la izquierda, en este país poco ha cambiado en los últimos años. Por tanto, se podría pensar que en este caso no se aplica la idea de que existe una “coyuntura crítica”, en el sentido de una encrucijada en la que

-
1. Esta es una versión reelaborada de la ponencia para el seminario internacional convocado por el Instituto de Estudios Peruanos, Lima, agosto de 2006. Agradezco la colaboración de Emperatriz Becerra por la elaboración de los gráficos.
 2. La frase fue escrita hace quince años —recién firmada la nueva Constitución colombiana de 1991— y ratificada en reciente entrevista para *El Espectador*, 23 a 29 de abril, 2006, 14-A.

termina un ciclo y se abre otro.³ O mejor, de existir una “coyuntura crítica” en Colombia, sería en una dirección política diferente a la de sus vecinos. Para poder concluir algo al respecto es necesario sopesar las continuidades y las rupturas en los tiempos recientes.

En 1991, Colombia parecía iniciar un ciclo democrático con la expedición de una nueva Carta Constitucional, resultado del acuerdo de fuerzas sociales y políticas de diversas tendencias, incluidas las guerrillas desmovilizadas. El país no salía de una dictadura militar como las del Cono Sur y Centroamérica, sino de un desborde de la violencia, especialmente por la irrupción del narcotráfico que lo llevó prácticamente al “filo del caos” (Leal y Zamosc 1991). Simultáneamente, Colombia rompía su tradicional gradualismo en materia económica para abrazar el credo aperturista del “Consenso de Washington”. Se introducía así una tensión, que aún sigue vigente, entre estado social de derecho y políticas neoliberales —ambos polos contenidos en la nueva Constitución—. Como si fuera poco, en medio se siguió colando la guerra interna cada vez más degradada y fragmentada. Si se consideraran las tres dimensiones resumidamente señaladas —economía, democracia y violencia—, poco sería lo que podríamos decir sobre cambios de fondo hacia un nuevo ciclo: las políticas neoliberales siguen tan o más vigentes que hace quince años; la democracia, aunque logró ampliarse en términos formales en 1991, no ha sido desarrollada en aspectos concretos y, peor aún, está cada vez más amenazada por sectores guerreristas tanto de izquierda como especialmente de derecha; y el conflicto armado, lejos de disminuir, se ha incrementado dramáticamente hasta producir una crisis humanitaria sin parangón en el continente. Así las cosas, es difícil decir que estamos en una nueva “coyuntura crítica”, a menos que fuera la misma de inicios de los años noventa. Pero en el pasado reciente ha habido indicios de rupturas que matizan tal hipótesis.

En contraste con los vientos políticos que soplan en América Latina, en Colombia desde 2002 se ha consolidado una opción por la derecha encarnada en el gobierno de Álvaro Uribe Vélez, reelegido

3. Los esposos Collier desarrollan el concepto de “coyuntura crítica” para su estudio comparativo sobre la incorporación de los movimientos obreros en América Latina en la primera mitad del siglo XX (Collier y Collier 1991, Introducción).

recientemente para otros cuatro años más. Ya que nunca ha habido gobiernos de izquierda en el país, el viraje a la derecha se entiende como un abandono del histórico centro, que se manifiesta en el rechazo de la negociación política con la insurgencia —luego de veinte años de apostarle a esa vía— para privilegiar el desenlace militar,⁴ el recorte de derechos consagrados en la Constitución de 1991, la pérdida de institucionalidad a favor de un presidencialismo con ribetes bonapartistas y la disminución de la soberanía nacional por favorecer relaciones unilaterales con Estados Unidos.

Pero también hay novedades por el lado de la izquierda. Después de un decenio de desconcierto y fragmentación, con el advenimiento del nuevo milenio despinata en Colombia una izquierda democrática cada vez más desligada del proyecto insurreccional. Ella se ha visto fortalecida con la polarización política que debilita el centro en el país.⁵ En esta izquierda convergen sectores sociales y políticos que han dado importantes luchas por la ampliación de la democracia en todo sentido. Con el fin de fortalecer la precaria ciudadanía civil y política, y de ensancharla en las dimensiones económicas social y cultural, diversos movimientos sociales y agrupaciones políticas han desplegado variados repertorios de acción colectiva para “democratizar

-
4. La negociación con la guerrilla no se clausura totalmente, pero se deja como paso posterior a la pretendida derrota militar. El actual gobierno incluso le ha negado a la insurgencia su carácter político asumiendo una perspectiva cercana a la de la administración Bush: no hay conflicto político sino una guerra contra el terrorismo. Sin embargo, se abre negociación con los paramilitares cuyos resultados están aún por verse. Recién reelegido, Uribe Vélez volvió a hablar de diálogos con las FARC (Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia) (*Cambio*, 22 de mayo de 2006, 29), pero rápidamente se retractó. En cambio ha dado algunos pasos en ese sentido con la guerrilla más proclive a la negociación política, el Ejército de Liberación Nacional (ELN).
 5. Aunque el presidente y sus asesores se empeñan en decir que aquí ya ha sido superada la distinción entre izquierda y derecha, en la pasada campaña presidencial Uribe Vélez la revivió con un lenguaje anacrónico de Guerra Fría al distinguir entre quienes lo siguen y quienes son “comunistas disfrazados” que quieren entregarle la patria a la guerrilla (*El Tiempo*, 6 de mayo de 2006, I-6.). La descalificación de dirigentes de izquierda por el gobierno ha continuado en los primeros meses del segundo mandato de Uribe Vélez, quien ha llegado a calificarlos de “terroristas camuflados de civil”.

la democracia".⁶ Hay cambios en los protagonismos, motivos y espacios de la protesta, pero todavía es prematuro hablar de nuevas eras en la movilización social en Colombia. Este será el tema que desarrollaremos en este artículo, que tendrá dos partes: una más descriptiva sobre la trayectoria de las luchas sociales en los últimos cinco años y otra más analítica sobre las tendencias que ellas expresan. Al final extraeremos las conclusiones de los temas desarrollados.

Antes de entrar en materia conviene hacer algunas precisiones conceptuales y metodológicas. Si bien nos inscribimos en el amplio campo de los movimientos sociales,⁷ nuestro apoyo empírico yace en el estudio de las protestas,⁸ una de las formas de visibilidad de dichos movimientos. Aunque no presuponemos un ideario de izquierda para los movimientos sociales, pues como dice Castells (1997), ellos simplemente son expresión de los conflictos de una sociedad, en la polarización que vivimos tienden a converger con la izquierda política, la que a su vez se renueva como fruto de esas alianzas. Se escogió como periodo de análisis los últimos cinco años con el fin de aterrizar la hipótesis de una existencia de una coyuntura crítica en tiempos recientes.⁹

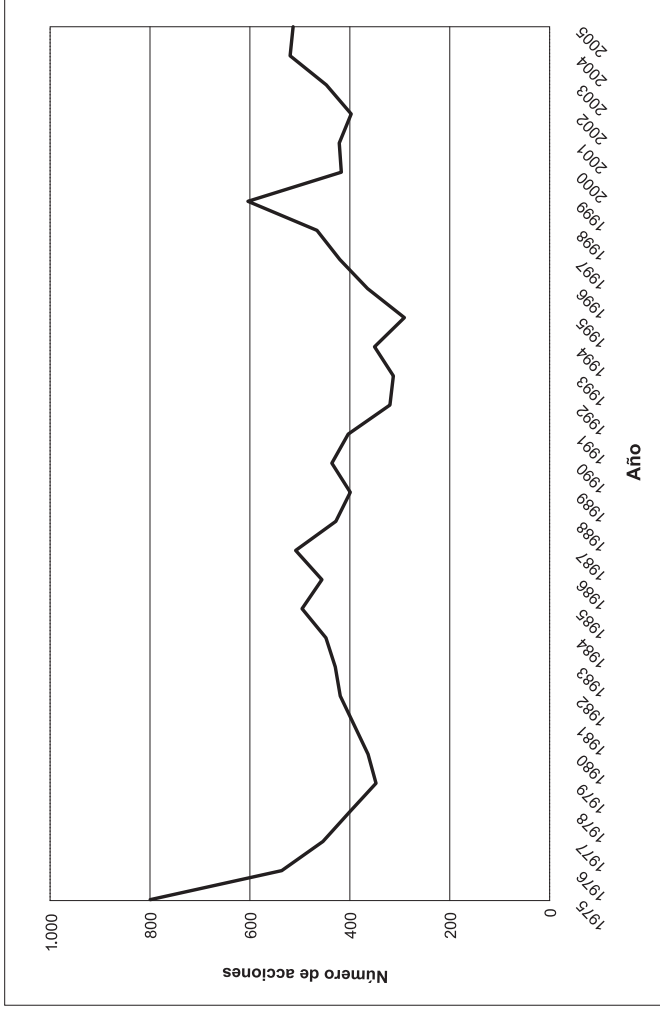
-
6. Expresión de Boaventura de Sousa Santos (citado en Bartra 2005: 327), que es asumida en forma creciente por actores sociales e intelectuales en Colombia. Véase, por ejemplo, Sandoval 2005: 89-98.
 7. Los entendemos como todas aquellas formas de acción social colectiva permanentes, orientadas a enfrentar condiciones de desigualdad, exclusión o injusticia y que tienden a ser propositivas en contextos espacio-temporales determinados. Para una ampliación de esta definición y de su sustento teórico véase Archila 2003, Introducción.
 8. A las protestas o luchas sociales las definimos como aquellas acciones sociales colectivas de más de diez personas que irrumpen en espacios públicos para expresar intencionalmente demandas o presionar soluciones ante distintos niveles del Estado o entidades privadas (Ibíd.). Nótese que esta amplia definición permite la inclusión de los gremios empresariales, los cuales no son movimientos sociales como tales sino grupos de presión que acuden a la protesta sólo cuando fallan los otros mecanismos para influir en el gobierno. Esto ocurre especialmente en el sector transportador. Por tanto, aquí se hace válida la expresión de Sydney Tarrow (1997): no todo lo que se mueve es movimiento social.
 9. Además se presta para una comparación con una previa investigación colectiva que cubría el último cuarto del siglo XX (Archila, Delgado, García y Prada 2002).

Las protestas sociales en Colombia (2001-2005)¹⁰

Veamos primero la trayectoria histórica de las protestas antes de abordar el último período que pretendemos describir en detalle en esta sección. En el Gráfico 5.1 se observa la evolución del número de protestas en Colombia entre 1975 y 2005, que suman 13.130.¹¹ El promedio anual para estos 31 años es de 423, muy superior a la media entre 1958 y 1974, que fue de 173 por año (Archila 2003: cap. 2). Hay un indudable crecimiento en la cantidad de protestas,¹² lo que se ratifica en los últimos cinco años, a pesar de que el viraje hacia la derecha autoritaria presupondría una limitación en la acción social colectiva: entre 2001 y 2005 la media fue de 445. Se observa que después del bajón del cambio de milenio en la protesta —que tocó fondo en 2002 con 385—, se inicia un ascenso hasta marcar 508 en 2004 y 486 en 2005.

-
10. Para esta sección nos apoyamos en las Bases de Datos sobre Luchas Sociales que alimenta el CINEP (Centro de Investigación y Educación Popular) desde 1975 sobre la información proveniente de diez periódicos nacionales y regionales, más otras fuentes orales y de noticieros radiales y televisivos. Las cinco modalidades de protesta consideradas son: las huelgas o paros, las movilizaciones como tales (marchas, mítines, plantones, desfiles, paradas), los bloqueos de vía o cortes de ruta, la toma u ocupación de espacios públicos y privados, y las “confrontaciones violentas” (asonadas, pedreas, tropeles) que en general no son buscadas, sino que son respuestas a los intentos de control por la fuerza pública. Obviamente excluimos las acciones bélicas de los grupos armados, pues corresponden a otro campo de análisis: el del conflicto armado. Los datos correspondientes a 2006 no han sido consolidados, por lo que no los incluimos, aunque haremos mención a eventos ocurridos en ese lapso de tiempo.
 11. No cuantificamos el número de protestatarios ni la duración de los eventos, aspectos difíciles de verificar dada la precaria información de prensa al respecto, salvo para el caso de los asalariados. Sin duda estas variables cualificarían más la base de datos sobre protestas.
 12. En estos resultados puede influir un mejoramiento en la cuantificación de estas acciones. Para períodos más históricos personalmente construí la estadística a partir de dos periódicos de la capital, con una indudable limitación en la cobertura informativa. Hay una dificultad para la comparación internacional, o al menos con otros países de América Latina, puesto que están por construirse criterios y variables universales que la posibiliten.

Gráfico 5.1
LUCHAS SOCIALES EN COLOMBIA, 1975-2005



Fuente: Base de Datos de Luchas Sociales de CINEP.

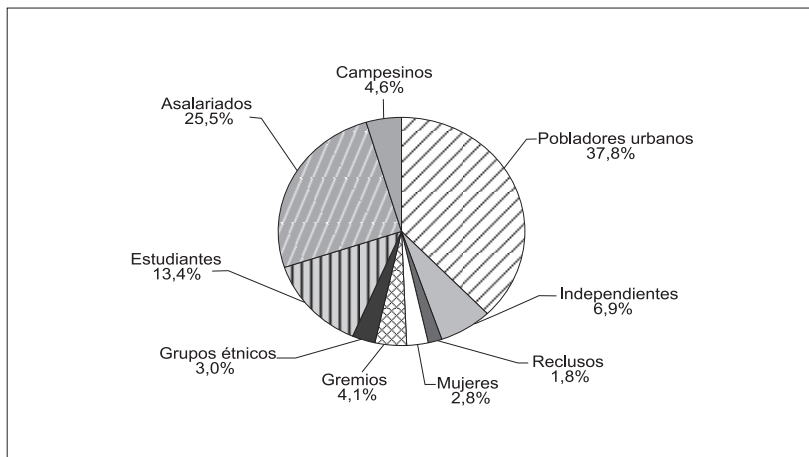
La lectura del Gráfico 5.2 arroja otros aspectos interesantes sobre los actores sociales. En contraste con el último cuarto del siglo XX, los cinco años analizados muestran una variación notoria en el protagonismo de las protestas. Los pobladores urbanos, que ya habían ocupado el segundo lugar en cuanto a actores para fines del siglo XX —con 28% de las acciones—, ahora saltan a un primer plano, aumentando a 38% su participación. En cambio los asalariados ceden su primacía —tenían el 34% en el último cuarto de siglo pasado— para representar hoy el 26%. Más dramático es el caso de los campesinos, que habían adelantado el 17% de las luchas entre 1975 y 2000, para ahora ofrecer sólo el 5%.

Estos datos ilustran una primera tendencia: hay una pérdida de visibilidad de los actores que se identifican como una clase desde la esfera de la producción, mientras crecen en participación aquellos policlasistas, definidos más desde la distribución y el consumo. Esto puede ser reflejo del impacto de las políticas neoliberales en los actores clasistas. Así, los procesos de flexibilización de la fuerza de trabajo y de precarización del contrato salarial han debilitado el mundo del trabajo formal y por ende su expresión organizativa, el sindicalismo.¹³ Igualmente las crisis del agro, fruto de las políticas abruptas de apertura económica a principios de los años noventa, que coincidieron con el declive de la economía cafetera hasta perder su centralidad en las exportaciones colombianas, han afectado a los campesinos. Pero también el factor violencia cuenta tanto para los asalariados como especialmente para los habitantes del campo. De hecho la mayoría de los casi 3.000.000 de desplazados por el conflicto armado provienen de áreas rurales.

Dichos factores de orden estructural, sin embargo, no son una fatalidad insuperable. De hecho los asalariados siguen teniendo gran visibilidad en la protesta, mientras la disminución de visibilidad del campesinado en parte es explicada por nuevas formas de identificarse —por ejemplo como poblador de pequeñas aldeas o integrado

13. La tasa de sindicalización —afiliados sobre población económicamente activa— ha descendido de 15% en los años 60 y 70 a escasos 5% en tiempos recientes (*El Espectador*, 18-25 de septiembre de 2005, 1-C).

Gráfico 5.2
ACTORES SOCIALES, 2001-2005



Fuente: Base de Datos de Luchas Sociales de CINEP.

a movimientos regionales—, asuntos que a su vez hacen eco de las transformaciones identitarias vividas en los últimos lustros que los hacen menos aislados y más cosmopolitas (Salgado y Prada 2000).

La menor acción social colectiva de los campesinos es compensada por el destacado papel de las minorías étnicas, especialmente indígenas, en las luchas sociales. Si bien ellos no representan más del 3% de la población, por años han librado más del 5% de las luchas. Esto sin mencionar el creciente papel político que han jugado desde que decidieron participar en la Asamblea Constituyente de 1991. A partir de ese momento han contado regularmente con parlamentarios e incluso eligieron gobernador del departamento del Cauca para el período 2001-2003. Aunque algunos críticos aducen que han sido cooptados por el establecimiento, otra cosa enseñan la fuerza de sus organizaciones y la capacidad de movilización, en las que acuden a formas novedosas como la “minga” o marcha nacional de septiembre de 2004 —que tuvo como uno de sus motivos precisamente la defensa de la Constitución—, en donde salió también a relucir la “guardia indígena”; o las recientes “recuperaciones” de tierra en el segundo semestre de 2005; o la convocatoria

a una consulta entre las comunidades sobre el TLC a principios de 2005, que arrojó un rechazo casi total de dicho tratado en medio de una alta participación. Todas ellas son expresión no de un movimiento social debilitado, sino fuerte y visible, a pesar de las inevitables tensiones internas por la diversidad cultural y política que alberga.

Con todo, la crisis de los actores clasistas —pues los indígenas se definen desde una particularidad étnica y cultural sin negar su relación productiva con la tierra— repercute en la mayor visibilidad de actores como los pobladores urbanos y los trabajadores independientes, sectores que han aumentado en los últimos años su participación en las protestas a 38% y 7% respectivamente. El contingente de trabajadores independientes se incrementa por el desempleo y subempleo que marca el mundo formal del trabajo. A simple vista se observa, por ejemplo, el creciente número de vendedores ambulantes, más de uno por semáforo en las grandes ciudades. El rebusque se convierte así en el “otro sendero” de sobrevivencia en una economía que arroja cada vez más pobres a la calle.

Por su parte, los pobladores urbanos, antes designados “cívicos” por la literatura colombiana sobre el tema, son por definición polidasistas. Recogen a muchos de los sectores que en el pasado se identificaban como asalariados o campesinos y a las más difusas capas bajas y medias urbanas. Esta categoría puede reflejar una ambigüedad conceptual, pues sus contornos son difíciles de precisar, ya que abarca a todos los protestatarios de ciudades y aldeas, incluidos los crecientes desplazados por la violencia. A pesar de esa imprecisión, o tal vez por ella, adquiere un protagonismo que también se deriva de los esfuerzos de distintos sectores sociales por realizar acciones mancomunadamente. En parte las luchas de los pobladores reflejan la crisis urbana en cuanto a la precaria dotación infraestructural y social de las ciudades, pero también muestran la convergencia de muchos actores sociales en torno a políticas nacionales, regionales y locales. La mutación en las identidades, si bien es propiciada por procesos estructurales, es también resultado de decisiones de los agentes involucrados en las protestas.

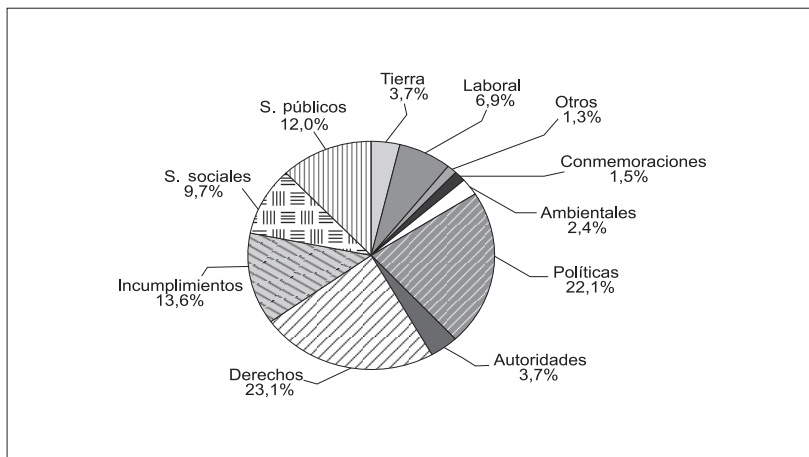
Los estudiantes mantienen su visibilidad en las luchas sociales con alguna tendencia al descenso —16% en el último cuarto de siglo y 13% en los años recientes—, que bien puede ser pasajera. Aunque

a ellos el neoliberalismo los toca directamente —privatización de la educación, aumento de cobertura sin garantías de mejora en la calidad y transformaciones curriculares guiadas por las fuerzas del mercado—, son los actores más sensibles con las demandas de otros sectores sociales. Por ello actúan muchas veces en solidaridad con ellos en los planos nacional y hasta global. Los estudiantes son una gran cantera de renovación organizativa, aunque no hayan consolidado una estructura de carácter nacional, y de los repertorios de protesta que van desde acciones confrontacionales más clásicas hasta el uso de las nuevas tecnologías de comunicación como Internet.

Hay otros actores que poco protestan, por obvias razones, como los gremios empresariales —no les conviene enfrentarse con las autoridades— y los reclusos —son una pequeña población, que se hace visible cuando es menester—. El caso de las mujeres es distinto. Ellas constituyen una buena proporción de las gentes que protestan, pero pocas veces salen a las calles por asuntos propios de género, pues son muy hábiles en lograr conquistas por medios judiciales, políticos y simbólicos. Con ello enseñan que para ampliar la democracia no sólo se puede convivir con el “enemigo”, sino que hay múltiples repertorios de acción colectiva diferentes de la protesta para avanzar en sus intereses. Esto no impide que a veces salgan a luchar por temas como los derechos reproductivos o contra la violencia familiar, criminal y política, eventos en los que hacen igualmente un despliegue de innovación discursiva —por ejemplo, resignificar su maternidad— y simbólico —con atuendos llamativos o sin ellos, pero que en todo caso facilitan acciones de gran impacto en la opinión pública.

En términos de las demandas de las luchas sociales en Colombia, en los últimos cinco años hay también cambios notorios con relación al cuarto final del siglo XX. La primera modificación destacada es el cambio de énfasis en los once motivos cuantificados por la Base de Datos de CINEP: de las exigencias más materiales a aquellas más políticas y culturales. En efecto, entre 1975 y 2000 tenían mayor peso las reivindicaciones sobre tierra y vivienda, las laborales o aquellas relacionadas con salario, empleo y prestaciones sociales, a las que se agregarían los incumplimientos de pactos y leyes, que principalmente han sido retenciones salariales. Por el contrario, la observación del Gráfico 5.3 muestra que entre 2001 y 2005 adquieren

Gráfico 5.3
MOTIVOS DE LAS PROTESTAS, 2001-2005



Fuente: Base de Datos de Luchas Sociales de CINEP.

relevancia los temas de derechos humanos y los propiamente políticos, es decir, aquellas decisiones tomadas por el Estado en sus distintos ámbitos. Como hemos señalado en escritos anteriores (Archila, Delgado, García y Prada 2002: 243-244), esta transformación en las demandas responde tanto a factores estructurales —flexibilización del mundo laboral y especialmente la violencia— como a decisiones de los actores. Todo ello se traduce en lo que hemos designado como una politización creciente de las luchas sociales por dos vías: porque los movimientos sociales trascienden sus luchas particulares en pos de asuntos más universales y porque formulan sus demandas cada vez más en términos de derechos exigibles al Estado, especialmente después de la promulgación de la Constitución de 1991.

Si lo arriba señalado es la modificación más protuberante en cuanto a los motivos de la protesta, la mirada en detalle de los principales temas en disputa arroja otros rasgos importantes. El ascenso de la demanda en torno a los derechos humanos civiles y políticos ya se insinuaba desde los años ochenta, precisamente cuando el

conflicto armado comenzó a fragmentarse y degradarse en forma dramática. Esta prioridad aumentó desde la Constitución de 1991 por la ya señalada apelación a derechos exigibles al Estado, lo que incluyó a los derechos económicos, sociales y culturales. Por eso la participación de este motivo pasó de 13% en el último cuarto de siglo a 22% en los cinco años posteriores. Una somera observación de la Base de Datos de Luchas Sociales para 2001-2005 muestra la figuración de exigencias por el respeto a la vida, el cese de detenciones arbitrarias por las fuerzas del orden y la búsqueda de la paz. También se apela a los principios del Derecho Internacional Humanitario (DIH), especialmente para exigir a las fuerzas irregulares la liberación de los secuestrados o la realización de un nuevo intercambio humanitario con las FARC —como ocurrió en junio de 2001—. En el terreno cultural figuran demandas en torno a los derechos reproductivos —como se ha visto por el debate sobre el aborto en tiempos recientes—, y de preferencia sexual, donde cobra alguna visibilidad el sector LGTB (lesbianas, gays, transexuales o transgeneristas y bisexuales).

El tema de la violencia vuelve a aparecer en torno a las demandas de los desplazados por reubicación digna o retorno a sus lugares de origen. En este terreno, las acciones de “resistencia civil”, si bien no son numerosas, llaman mucho la atención por la valentía de sus protagonistas al oponerse —sin más protección que sus propios cuerpos— a los actores armados, pero especialmente a la insurgencia, requiriéndoles que no los involucren en la confrontación. En estos actos se han distinguido las comunidades indígenas del Cauca, especialmente entre noviembre de 2001 y marzo de 2002 (Peñaranda 2006: 556). En algunas ocasiones han sido convocados por autoridades locales o regionales, y no han faltado vagos llamados del presidente Uribe a ejercerla, lo que cuestiona su carácter “civil”, pero también muestra la complejidad del conflicto colombiano. Algunos grupos campesinos han acudido igualmente a la modalidad de crear “comunidades de paz” con la intención de alejar de sus territorios a los actores armados, así sea por breve tiempo (García Villegas *et al.* 2005). Todo ello habla de una riqueza de repertorios para oponerse al conflicto armado, al menos para que no se involucre a la población civil en él, para atenuar sus efectos y, sobre todo, buscarle una salida

negociada.¹⁴ Por esta vía la llamada sociedad civil puede retomar un papel protagónico como tercero en discordia para exigir una solución política a la guerra interna que vive Colombia.

Las demandas propiamente políticas sufrieron también un incremento desde 1975 hasta nuestros días: pasaron de ser el 11% de las causas de protesta en el cuarto final de siglo al 21% en los últimos cinco años. Los asuntos más ventilados en este período reciente han sido las relaciones internacionales, especialmente con Estados Unidos en torno al Plan Colombia¹⁵ y la negociación del TLC.¹⁶ Igualmente resaltan los debates sobre políticas internas, en especial la de Seguridad Democrática de Uribe Vélez y su particular concepción de la guerra y la paz; el referendo que pretendía modificar aspectos sustanciales de la Constitución y que fue derrotado en 2003; y la reelección inmediata en la que el presidente Uribe Vélez salió airoso. No faltaron movilizaciones contra sucesivas propuestas fiscales del gobierno y contra políticas sectoriales, especialmente agrarias. En el plano local, llaman la atención dos temas que mueven a la gente: las disposiciones de tránsito vehicular y la disputa por el espacio público, en especial alrededor de las ventas callejeras o ambulantes.

-
14. Según Mauricio García Durán, investigador de CINEP sobre las acciones por la paz —que cubren un repertorio más amplio que el de las Bases de Datos de Luchas Sociales—, a finales del siglo XX hubo una creciente movilización en torno a este tema, que tuvo su punto máximo en 1997. Coincidió ese auge con una gran presión de la sociedad civil para que se abrieran negociaciones políticas con la insurgencia. Cuando estas se frustran en 2002, la dinámica de movilización por la paz deja de ser masiva y se concentra más en los ámbitos locales (García 2005: 149-176).
 15. Diseñado como un conjunto de acciones militares y sociales —siendo abrumadoras las primeras— contra los cultivos ilícitos, que se han proyectado en la lucha antiterrorista y han introducido inestabilidad en las relaciones con los vecinos fronterizos.
 16. Al principio emprendida con Ecuador y Perú, pero ahora en forma aislada. En el caso colombiano está pendiente la ratificación de los respectivos parlamentos, una vez superados los escollos de “traducción” de los textos —que encierran más problemas que meros giros lingüísticos—. El reciente cambio político en el Congreso norteamericano hacia una mayoría demócrata ha entrabado de nuevo la negociación, especialmente por la exigencia de consignar los derechos laborales por las partes.

El motivo que titulamos “autoridades” se refiere a acciones a favor o en contra de las personas que ocupan cargos de poder en diferentes niveles del Estado o de las instituciones privadas o públicas. Por tanto, complementan las demandas políticas, sin que históricamente ocupen un lugar destacado —5,4% entre 1975 y 2000, contra 4% en los últimos cinco años—. Este recorrido somero por los temas políticos enseña que los actores sociales en Colombia se involucran crecientemente en temas que trascienden su ámbito particular para incursionar en los más generales, e incluso hasta globales.¹⁷

Como ya se señalaba, algunas reivindicaciones relacionadas con dimensiones más materiales han cedido visibilidad en los últimos años. Así, la exigencia de tierra o vivienda pasó del 16% en los 25 años del fin de siglo al 4% en los cinco años siguientes. Este era un tema que venía en descenso después del auge de las luchas campesinas en los años setenta, tendencia que se agudizó tanto por el peso de la violencia en los campos —que ha traído, entre otras cosas, una mayor concentración de la tierra en manos del narcotráfico—, como por la recomposición del campesinado. En todo caso, este motivo no desaparece, como lo ilustran las mencionadas “recuperaciones” de tierra en el Cauca del año pasado.

Algo similar ocurre con las demandas laborales, que pasaron de ser el 13% de todas las protestas entre 1975 y 2000 al 7% en los últimos cinco años estudiados. Ya se ha señalado el impacto que han tenido las políticas neoliberales en los trabajadores formales. Pero también habrá que decir que no desaparecen estos temas laborales de la agenda de las luchas sociales. Lo anterior se consolida si incluimos aquí los llamados incumplimientos de pactos y leyes, que corresponden esencialmente a las retenciones salariales que hacen entes públicos —la mayoría— y privados. De hecho, muchas de las acciones sociales colectivas de los trabajadores estatales desde mediados

17. Aunque no hay en el país un gran número de luchas contra la globalización neoliberal, muchas de las que se dieron por temas internos la tocaban directa o indirectamente. Incluso no faltaron algunas protestas contra las guerras en Afganistán y en Irak. O recientemente el conflicto en el Oriente Medio. El tema de la “politización” de las luchas sociales será ampliado en la segunda sección de este ensayo.

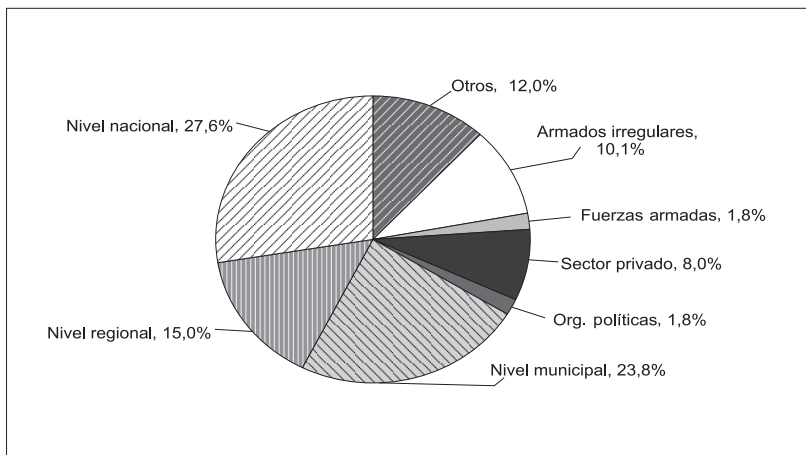
del siglo XX respondían a este motivo. Por ello no extraña que haya conservado su peso porcentual: entre 15% y 13% en las dos series analizadas.

La hipótesis de que Colombia sigue siendo una nación con precarias condiciones materiales de existencia, pero que, por factores estructurales y de decisión de los actores, vira hacia reivindicaciones de orden político, es ratificada por la relevancia que mantienen no sólo los asuntos laborales y de tierras, sino los de infraestructura urbana y territorial. Así, las demandas en torno a servicios públicos domiciliarios y transporte conservan el 13% de la proporción del total de luchas en los dos períodos estudiados. Dentro de ellos se destaca el reclamo por calidad y cobertura de acueducto y energía eléctrica. Salta a la vista que es un motivo muy relacionado con los pobladores urbanos, los más visibles en tiempos recientes. Otra reivindicación relacionada con estos actores, pero que cubre a otros como los estudiantes y los trabajadores asalariados, es la de servicios sociales. Ellos son, en su orden de importancia: educación, salud y seguridad ciudadana. Estos servicios, que enseñan mucho sobre las condiciones de vida de una sociedad, aumentan levemente de 7,5% en los 25 años finales del siglo pasado a 9% en lo que va corrido del actual.

Los otros motivos que aparecen en el Gráfico 5.3 como ambientales, conmemoraciones de eventos pasados y acciones de solidaridad siguen manteniendo bajos índices de visibilidad —2,3%, 1,5% y 2,9% respectivamente—, lo que no significa que sean despreciables, especialmente por los valores humanos que encierran.

Corresponde ahora mirar otro ángulo de las luchas sociales en Colombia: contra quién se dirigen ellas. Como se observa en el Gráfico 5.4, el mayor peso lo tienen los entes públicos de carácter nacional (28%), municipal (24%) y regional (15%), para totalizar el 67% de los adversarios de las protestas en los últimos cinco años. Por tanto el Estado, en sus distintos ámbitos, como entes ejecutores de políticas o como empresas públicas, termina siendo el mayor antagonista de las acciones sociales colectivas en Colombia, ya que concentra dos terceras partes del total. Los regionales parecen tener menor importancia en la tensión entre nación y localidad, lo que en parte refleja que los departamentos constituyen el nivel que menos recursos fiscales maneja. Esta circunstancia ya se manifestaba en el período 1975-2000,

Gráfico 5.4
ADVERSARIOS DE LAS PROTESTAS, 2001-2005



Fuente: Base de Datos de Luchas Sociales de CINEP.

incluso en la tendencia al leve descenso en el peso de lo municipal a favor de lo nacional (Archila, Delgado, García y Prada, 2002: 246). En contraste, los entes privados sólo tienen el 8% del antagonismo en las protestas, lo que las hace muy referidas a lo público —un aspecto más de la politización de lo social que exploraremos luego.¹⁸

Llama la atención la relativa figuración de los grupos armados irregulares —insurgencia y paramilitarismo— como destinatarios de las luchas sociales, seguramente de aquellas que reivindican los derechos humanos y en especial el DIH. Reciben el 10% de los reclamos, mientras las fuerzas armadas institucionales sólo el 2%. Algunos aducirán que el “trabajo sucio” que estas últimas adelantaban en los años 70 y 80, según las denuncias de la época, hoy lo hacen otros. Según la información detallada de la base de datos consultada, los

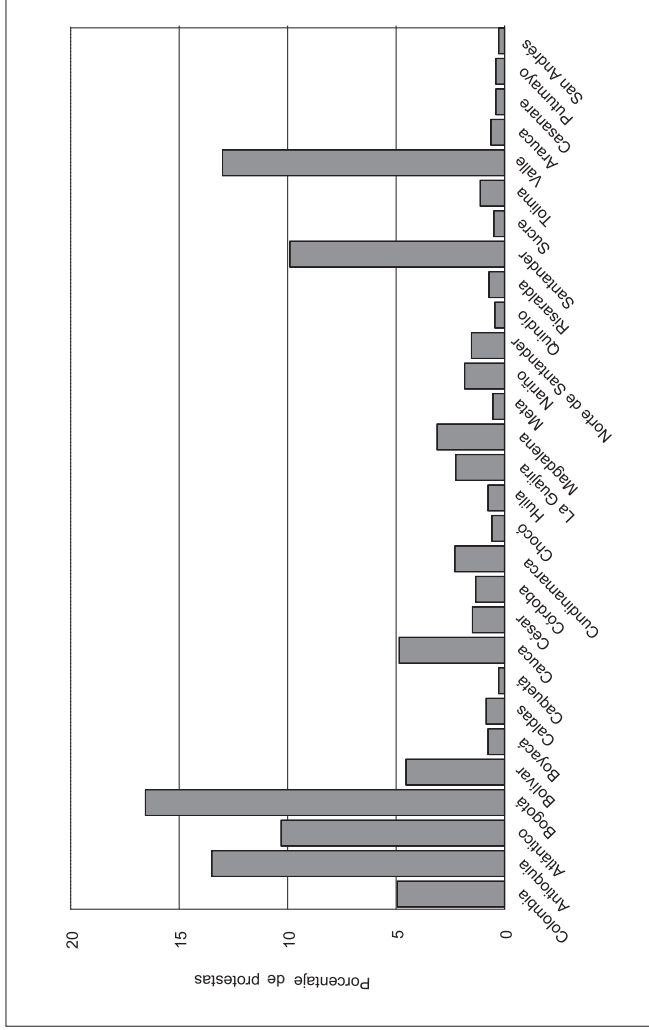
18. La Base de Datos de Luchas Sociales de CINEP contiene información precisa sobre el adversario de cada protesta, pero nos hemos quedado cortos a la hora de agregar esos datos para presentarlos gráficamente. Hacia el futuro se impone la construcción de categorías que reflejen mejor tal riqueza empírica.

grupos insurgentes reciben el grueso del 10% de las protestas que antagonizan a los actores armados irregulares. Es una muestra más de que la población civil no quiere ser involucrada en la confrontación armada. Si en el pasado sectores de la sociedad civil pudieron coincidir con los programas de la insurgencia —bastante oscurecidos hoy por su orientación pragmática en la consecución de finanzas—, cada vez más rechaza sus métodos de lucha. En otras palabras, ya no se comen el cuento de que “el fin justifica los medios”.

La última variable a considerar en esta descripción de las luchas sociales recientes en Colombia es su proyección territorial. Para el Gráfico 5.5 tomamos la unidad departamental como una aproximación a la dimensión espacial de las protestas, a pesar de ser conscientes de su limitación, puesto que ella alberga dinámicas subregionales muy diferentes. Un departamento como Antioquia, que durante años ocupó el primer lugar en el protagonismo de las protestas para cederlo en los últimos cinco años, contiene en su territorio la economía industrial del Valle de Aburrá y el oriente, las áreas de colonización que dan a los valles de los ríos Cauca y Magdalena, las plantaciones bananeras y de palma africana de Urabá, para no mencionar las zonas cafeteras y de pequeña minería que todavía sostiene. En cada una de ellas, tanto el conflicto social como la guerra tienen dinámicas diversas, lo que dificulta hablar de procesos homogéneos en el nivel departamental e incluso municipal. Con todo, el Gráfico 5.5 es una aproximación a la espacialidad de la acción social colectiva en el país.

Con estas precauciones en mente, observemos el comportamiento departamental de las luchas sociales. Ante todo se conserva la tendencia al mayor protagonismo histórico de cinco departamentos, considerando a la capital del país como uno de ellos. En su orden actual son: Bogotá D. C. (con 17% de las protestas), Antioquia (14%), Valle del Cauca (13%), Atlántico (10,3) y Santander (10%). El orden ha cambiado en comparación con la serie histórica entre 1975 y 2000, cuya jerarquía era: Antioquia, Bogotá, Santander, Valle y Atlántico. Según el Gráfico 5.5 para los años recientes, después de los cinco departamentos señalados sigue un grupo con alguna conflictividad social precedido por las acciones de carácter nacional (con 4,9%), tales como Cauca (4,8%), Bolívar (4,5%) y Magdalena (3,2%). Aparentemente estas cifras no dicen mucho, pero al mirarlas con cuidado contienen lecciones

Gráfico 5.5
PARTICIPACIÓN DEPARTAMENTAL EN LAS PROTESTAS, 2001-2005



Fuente: Base de Datos de Luchas Sociales de CINEP.

de las que se pueden extraer algunas constataciones importantes para nuestros propósitos.

Antes de proceder al análisis propiamente dicho de las cifras de protestas por departamentos, las comparamos con el factor poblacional, que puede ser una variable muy asociada con aquellas. Según el censo de 2005, la participación porcentual de los departamentos más conflictivos en términos sociales es: Bogotá alberga el 16% de la población total, Antioquia 13,3%, Valle 9,7%, Atlántico 5%, Santander 4,6%, Bolívar 4%, Cauca 3% y Magdalena 2,7%.¹⁹ Esto quiere decir que, sin duda, la sola población explica parte de los indicadores de protesta pero no en su totalidad.²⁰ Funciona más claramente para Bogotá, Antioquia, Bolívar y Magdalena, pero hay marcadas diferencias en los otros departamentos más conflictivos como Valle, Santander, Atlántico y Cauca. Allí hay otros factores explicativos de la protesta que exploraremos a continuación.

En el pasado encontrábamos, aparte de la población, dos tipos de variables asociadas con las conflictividad social (Archila 2003: cap. 4). De una parte los recursos sociales y económicos —a su vez los considerábamos estrechamente relacionados entre ellos— y la violencia. Hoy sostendríamos la primera asociación y tendríamos dudas con respecto a la segunda. Expliquémonos. Los cinco departamentos con más protestas son los que concentran mayores recursos económicos y sociales. Según datos oficiales para 2000, entre Bogotá, Antioquia y Valle producían casi el 50% del PIB mientras albergaban el 39% de la población.²¹ Esta situación ya se manifestaba desde la

-
19. Consulta de estadística oficial en www.dane.gov.co el 26 de diciembre de 2006.
 20. Con el tiempo deberemos construir un indicador cercano a “protestas por habitantes”, con el inconveniente de que nuestra base de datos contiene información diaria, mientras la población se mide por censos decenales con proyecciones anuales.
 21. Datos tomados de Miguel Urrutia, “Las disparidades económicas regionales en Colombia entre 1980 y 2000” (www.banrep.gov.co/documentos/publicaciones/pdf/ab-04), y del Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE), proyecciones de población. Claro que según Urrutia, cuando se mira el PIB per cápita el orden varía, pues los departamentos con yacimientos petroleros (Arauca, Casanare, Putumayo) ocupan lugares destacados, desplazando a Bogotá a un segundo lugar, a Santander al tercero, a Antioquia al quinto, a Valle al sexto y a Atlántico al décimo.

segunda mitad del siglo XX, pero tiende a incrementarse levemente en tiempos recientes.²² Históricamente son también las áreas que menos indicadores de pobreza muestran, mientras son las más desiguales, pues las distancias entre los extremos son más pronunciadas que en el resto del país.²³ Lo que esto quiere decir, a nuestro entender, es que la explicación de las protestas no va tanto por el lado de las carencias materiales en términos absolutos, sino por la percepción de una distribución inequitativa e injusta de la precaria riqueza (Ibíd.: cap. 8).

En cuanto a “recursos” humanos y sociales, también estos cinco departamentos cuentan con el mayor número de sindicatos y han obtenido en el pasado los mayores índices de “desarrollo humano”.²⁴ Para que la acción social colectiva se presente se requiere también de la existencia de tejido social y en concreto de formas organizativas. Aunque los recursos económicos y sociales tienden a estar asociados, no siempre caminan por el mismo lado. Esto explica que, por ejemplo, Cauca, teniendo bajos indicadores económicos pero altos de organización, muestre una conflictividad social muy superior a su porcentaje poblacional. Puesto que este artículo no es un estudio econométrico que busque explicar estadísticamente la protesta —punto sobre el que ya hicimos algunos acercamientos para períodos históricos, sin lograr resultados contundentes (Ibíd.: cap. 4)—, basta por ahora señalar que las luchas sociales en Colombia tienden a asociarse con mayores indicadores de concentración de riqueza económica y con la existencia de tejido social, variables que suelen

-
22. En 1980, los tres departamentos concentraban el 46% del PIB y diez años después este porcentaje subió más de un punto (Departamento Nacional de Planeación 1998: 46).
 23. Aunque no disponemos de datos tan recientes para mirar los indicadores de desigualdad social, en un estudio para trece ciudades a mediados de los años ochenta Manuel Muñoz encontró que Medellín tenía el más alto coeficiente Gini, seguida de Bogotá y Cali (Muñoz 1990: 188).
 24. Los cinco departamentos analizados, por ejemplo, concentraban el 57% de los sindicatos del país en los años noventa (Archila 2003: 256). Según el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo Humano, los departamentos con índices más altos de “desarrollo humano” en 2003 eran, en su orden: Bogotá, Valle, Santander, Atlántico y Antioquia (PNUD 2003: 481). Algo similar se decía para los años ochenta en términos de indicadores del “desarrollo social y ambiental sostenible” (Sarmiento y Álvarez 1998).

coincidir, pero no siempre. En cambio la relación de las protestas con la violencia es más compleja.

En el estudio previo que hicimos de la acción social colectiva colombiana en la segunda mitad del siglo XX destacábamos también dicha variable como una de las explicaciones de la conflictividad social (Ibíd.: cap. 4). Creíamos, y todavía creemos, que la confrontación armada, así como suprime preciosas vidas humanas, entre ellas las de luchadores sociales y políticos, también genera indignación que conduce, cuando el fuego de las armas lo permite, a valerosas protestas. Sin embargo, no encontramos que en los últimos cinco años esta variable tenga un peso similar a las arriba señaladas. La variación reciente en el orden departamental de las protestas ilustra, a nuestro juicio, que el impacto de la violencia tiende a disminuir en las acciones sociales colectivas. Por ello pierde primacía Antioquia, el departamento con más indicadores de conflicto armado, ante Bogotá, que no es propiamente un remanso de paz pero tiene menores índices violentos.²⁵ Igualmente la disminución de protagonismo social de Santander de un período a otro —ocupaba el tercer lugar en los últimos 25 años del siglo XX y ahora desciende al quinto puesto— obra en este sentido.

Si se superponen los mapas de algunos indicadores de violencia —acciones bélicas o tasa de homicidio— para años recientes con los de protestas sociales para 2001-2005, casi no hay coincidencias salvo en municipios como Buenaventura, Santa Marta y Barrancabermeja. Es evidente que el escenario principal de la violencia son las regiones

25. No es fácil encontrar estadísticas departamentales de violencia porque no sólo hay muchas variables por considerar —acciones bélicas, tasa de homicidios, violación de derechos humanos y DIH—, sino porque las cifras varían de una fuente a otra. Con todo, si nos atenemos a los datos para 2005 del Observatorio de Derechos Humanos de la Vicepresidencia de la República, Antioquia figuraba como uno de los departamentos con más municipios en acciones bélicas y con tasas de homicidios superiores al promedio nacional. Pero no es el único ni es el primer departamento en esos indicadores. Por encima de él están Arauca, Meta, Putumayo, Guaviare y Valle del Cauca. En las estadísticas para 2001-2005 de la Fundación Seguridad y Democracia —una ONG privada cercana al gobierno—, que son agregadas por departamentales, Antioquia sí figura en lugar destacado tanto en “ataques de grupos irregulares a la fuerza pública” como en “combates por iniciativa de la fuerza pública”.

en donde, o bien se disputan las fuentes de riqueza agropecuaria —banano, palma africana, cultivos ilícitos y algo la ganadería— o extractivas —petróleo, gas, carbón y metales preciosos—, o bien en donde se intentan consolidar “corredores estratégicos” para los grupos irregulares que les permitan la salida al exterior de sus “exportaciones” y la entrada de armas y pertrechos militares (González, Bolívar y Vásquez 2002). Esas áreas por lo común no coinciden con las que generan más protesta social, especialmente las grandes ciudades. Es decir, aparentemente la mayor violencia, que en el pasado pudo producir más indignación social, hoy tal vez la inhibe.

Esto tiene que ver con un fenómeno diferente que ayuda a entender esta tendencia: en aquellas zonas controladas recientemente por los paramilitares, la protesta social parece ser eliminada, pues para estos actores armados —imbuidos todavía de la lógica de Guerra Fría— ella es una expresión de la guerrilla. Estos territorios coinciden con algunos de apertura de nuevas fuentes de riqueza o “corredores estratégicos” de las autodefensas. Así lo constatamos en la región del Magdalena Medio, en donde desde los años ochenta se inició el dominio paramilitar desde el sur hasta el norte atenazando a su centro, la ciudad petrolera de histórica tradición rebelde, Barrancombermeja. En un estudio colectivo observamos la transformación territorial de las luchas sociales en esta región, en forma tal que a mayor control paramilitar menos protestas, aunque se siguieron dando en condiciones casi heroicas (Archila *et al.* 2006). La resultante es que, por una u otra razón, la violencia pierde capacidad explicativa en el comportamiento de las acciones sociales colectivas en la Colombia contemporánea.

En síntesis, desde una perspectiva espacial encontramos que las luchas sociales tienden a presentarse más en ámbitos urbanos y en donde se concentran los recursos sociales y económicos con altos indicadores de inequidad. La violencia, si bien provoca indignación, por lo que fue un motivo fuerte de movilización a finales del siglo XX, en los últimos años no parece estar muy asociada con la protesta, e incluso a veces juega un papel inhibitorio de ella. El creciente control territorial de los paramilitares constituye el factor explicativo de esta tendencia reciente. Con todo no anula las luchas sociales. En esas zonas, la gente, a pesar de duras condiciones de hegemonía armada

de los grupos irregulares, no se agacha y resiste de variadas formas a dicho control, como lo constatamos para el Magdalena Medio.

Los movimientos sociales y la construcción de la democracia en Colombia

Después de la fase descriptiva de las luchas sociales en Colombia entre 2001 y 2005, en la que hemos observado los cambios en protagonismos, motivos, antagonistas y espacios de la protesta, es hora de pasar a un análisis que se centrará en el aporte de los actores sociales y de sus movimientos en la construcción de la utopía democrática en Colombia.

En términos de actores sociales hemos visto cambios en el protagonismo de las protestas. No se trata sólo de la significativa disminución de visibilidad pública, por medio de la acción social colectiva, de los identificados como clase —asalariados y campesinos—. Lo novedoso no está en la aparición de actores y movimientos que amplían el campo de conflicto social a dimensiones económicas relacionadas con la distribución y consumo —aspectos ya dinamizados desde los años ochenta por los llamados movimientos “cívicos” o de pobladores urbanos—, sino a terrenos ambientales, culturales, étnicos, de género, preferencia sexual y directamente políticos. Tales cambios, ya lo hemos dicho, no responden exclusivamente a procesos estructurales relacionados con el modelo económico neoliberal o con el desborde de la violencia, sino también a formas nuevas de congregarse e identificarse. El fenómeno de nuevos actores en la lucha democrática, que no es nuevo en América Latina (Álvarez, Dagnino y Escobar 1998), se hace cada vez más visible en Colombia.

La irrupción de nuevos actores implica la ampliación de las demandas o motivos de su acción colectiva. Ya veíamos el creciente peso que ocupan asuntos como los derechos humanos y las mismas políticas estatales en sus distintos niveles. Pero además, los movimientos sociales en Colombia, como en el resto del continente, buscan inscribir sus exigencias cada vez más en el marco de los derechos exigibles al Estado. Lo que antes era la denuncia por la carencia de tierra o vivienda, hoy se puede convertir en un reclamo por condiciones de vida digna, garantizada por la Constitución de 1991. Tenemos, entonces, que la

vigencia de derechos no se limita sólo a los civiles y políticos, hoy amenazados por la coalición gobernante de derecha, sino que se extiende a los económicos, sociales y culturales, los llamados Desc.²⁶ Se hace realidad también en el país la lucha por el derecho a tener derechos.

Pero el asunto no termina allí. De alguna forma estos cambios en la formulación de las demandas implican nuevas relaciones con el Estado. Ya señalábamos que este era el adversario en la mayoría de las protestas, especialmente en sus ámbitos nacional y municipal. Ese antagonismo, sin embargo, no significa total enemistad, no al menos como para derivar en la justificación de una insurrección como pregoña la insurgencia. Los movimientos sociales reconocen la existencia de principios de un estado de derecho, todavía muy lejos de ser real en Colombia, y de un funcionamiento democrático, imperfecto obviamente, pero existente. En ese sentido, los movimientos sociales hacen uso de mecanismos de participación que otorga la Constitución y las leyes, así no sean del agrado de la coalición dominante —por lo que los quieren desmontar—. Pero además inscriben sus luchas dentro de procedimientos y mecanismos judiciales, que muestran las dimensiones emancipadoras del derecho, además de las claramente integradoras. Así, por ejemplo, algunas comunidades indígenas han interpuesto acciones de tutela —un mecanismo para garantizar la vigencia individual de los derechos— para preservar sus territorios ante megaproyectos hidroeléctricos (los Emberá-Katíos) o la explotación petrolera por multinacionales (los U'was) (Santos y García 2004).

Aunque aparentemente estos procesos se pueden considerar como un uso instrumental de los mecanismos participativos y judiciales con que cuenta la democracia colombiana, sin duda ha ocurrido un cambio en la forma como los movimientos sociales ven su construcción, involucrándose cada vez más en ella. Por eso no es extraño que en muchas de las acciones sociales colectivas recientes se enarbole como demanda la defensa de los aspectos progresistas de la Constitución de 1991. El Estado puede seguir siendo el principal antagonista

26. Sobre la historia de la conquista de derechos humanos véase a Marshall y Bottomore (1992). Para el caso latinoamericano son sugerentes las reflexiones de Oxborn (2003), que muestran no sólo la precariedad de los derechos sociales, sino la misma amenaza sobre los civiles y políticos.

de las luchas sociales pero no es el “enemigo”, en el sentido de buscar su destrucción. El hecho de que algunas acciones de “resistencia civil” sean convocadas por mandatarios locales, como en el pasado llegó a ocurrir con algunas luchas “cívicas”, muestra que las relaciones entre la sociedad civil y Estado son más fluidas y complejas de lo que se pensaba.

Otra dimensión que catapulta a los movimientos sociales colombianos hacia una acción decididamente política es la búsqueda en que se han empeñado de una negociación política del conflicto armado. Aunque el fracaso de las conversaciones con las FARC en 2002 introdujo gran pesimismo ante la posibilidad de una salida política de la guerra interna —de hecho la mayoría de los votantes se inclinó por la propuesta guerrerrista de Uribe Vélez—, las acciones por la paz no han desaparecido. Cada vez se hace más claro que para salir del callejón de la violencia, entre otras condiciones, la sociedad civil debe superar su situación de víctima para convertirse en un actor clave de la negociación, exigiéndola decididamente a las partes enfrentadas.

Lo anterior es nuevamente una muestra del compromiso de actores y movimientos sociales con la democracia; si no se creyera en ella, la alternativa sería simplemente sumarse a la guerra. Esto significa que en la práctica, y cada vez más en el discurso, ellos se distancian de los proyectos insurgentes o paramilitares e incluso comienzan a sospechar de la salida guerrerrista y de la prédica antiterrorista de Uribe Vélez.

Los cambios en los actores, escenarios, formulación de demandas y en los mismos debates en que se inscriben las protestas sociales en Colombia constituyen el fenómeno que hemos designado como “politización” de ellas. Esta puede ser un signo de que posiblemente estemos atravesando por una “coyuntura crítica”, que puede dar origen a nuevas etapas de la lucha social, pero aún es temprano para estas proclamas. Falta considerar una dimensión importante en esta politización de las luchas sociales: su presencia en escenarios públicos diferentes de los estrictamente sociales.

Además de dinamizar desde abajo la democracia participativa, que dista de ser la ideal en Colombia —como seguramente ocurre en el resto del continente—, los movimientos sociales han incursionado en la democracia representativa. Aunque perciben las limitaciones de ambas, no las antagonizan y más bien, con un variado y complejo

repertorio, pasan de la acción directa a la electoral. Desde la reforma política del segundo lustro de los años ochenta, algunos movimientos “cívicos” se proyectaron en escenarios más amplios participando en elecciones para cuerpos representativos y para las instancias de poder local y regional. Aunque tuvieron algún éxito fue efímero, debido en parte a la guerra sucia que aniquiló no sólo un partido, la Unión Patriótica, sino a muchos de los dirigentes de dichos movimientos; y en parte a la inexperiencia en el manejo de la cosa pública, cuando no a fenómenos marginales pero existentes de corrupción.

Después de muchos ires y venires durante los años noventa, en los que influyó la caída del “socialismo real” y el fracaso del proyecto de Alianza Democrática en torno al desmovilizado M-19, en 1999 se gesta una alianza entre la izquierda social y la política. Unos llegan a ella desde un proceso de “politización” de las luchas sociales y los otros desde la crítica a los partidos de la izquierda tradicional. También se hace más evidente en sus filas el rechazo a la opción armada que había marcado la historia de la izquierda colombiana desde mediados del siglo XX (Archila 2003, cap. 5). En 2002, esta convergencia de fuerzas sociales y políticas postuló a su dirigente, Luis Eduardo (Lucho) Garzón como candidato presidencial, obteniendo un módico 6% de la votación, porcentaje cercano al logrado en 1986 por la UP y por debajo del conseguido por el M-19 en 1990, que fue de 12%.

El ascenso de Álvaro Uribe Vélez al poder produce una polarización en el país que debilita el centro político y cataliza las más amplias coaliciones de lado y lado. Desde la oposición se han generado alianzas contra el referendo de 2003, que buscaba modificar sustantivamente la Constitución de 1991, la firma del TLC con Estados Unidos y la reelección presidencial. Aunque no todas han sido exitosas, han permitido una mayor visibilidad de la izquierda democrática. En 2003, Lucho Garzón, con el apoyo del centro Liberal, ganó la alcaldía de Bogotá, el segundo cargo de la nación. La izquierda democrática además obtuvo algunas posiciones de importancia en forma directa, como la gobernación del Valle, o por medio de coaliciones como la alcaldía de Medellín. Menos visible, pero más significativa, es la consolidación de un proyecto alternativo en Nariño, un departamento al sur del país. Allí sucesivos dirigentes de izquierda desde los años noventa, herederos del movimiento político regional Los Inconformes y

de su alianza con el M-19, han administrado eficientemente la ciudad de Pasto y ahora les corresponde el reto con el departamento, cuya gobernación se conquistó igualmente en 2003.

El resultado de estos avances electorales está por evaluarse y hay opiniones muy encontradas, que hacen eco de los debates que se dan por todas partes de América Latina en torno a los gobiernos de izquierda (Rodríguez, Barret y Chávez 2004). Hasta no contar con un balance serio de estas gestiones poco podemos avanzar en esta dirección, pero baste decir que ellas muestran que la izquierda no es sólo una fuerza importante de oposición, sino que puede ejercer con responsabilidad y coherencia el poder, por ahora en los planos local y regional.

Las coaliciones y las gestiones locales se pusieron a prueba en las elecciones de 2006, en las que la izquierda unificada en el Polo Democrático Alternativo (PDA) obtuvo 12% en las parlamentarias y el 22% en las presidenciales, alcanzando el segundo lugar por encima del trajinado candidato liberal Horacio Serpa.²⁷ Sin ser resultados espectaculares en el contexto latinoamericano, son importantes porque la consolidan como la principal fuerza de oposición. Para que continúe su crecimiento tiene los retos de mantener la unidad, asunto difícil dada las rivalidades heredadas de vieja data y las diferencias ideológicas en su seno, y dotarse de una coherencia programática que sea equidistante del dogmatismo intransigente y del pragmatismo a ultranza. Aunque suene contradictorio, la vía es la búsqueda de una utopía posible. Igualmente, dicho programa, mientras se deslinda claramente de la insurgencia, debe propugnar por salidas políticas al conflicto armado, lo que implica reconocerle tal carácter así no comulgue con sus medios y fines de lucha.

27. A nuestro juicio, es un error suponer que el 22% de la votación por el candidato del PDA, Carlos Gaviria, responde a votantes de izquierda. Sin embargo es un logro, sólo superado por la votación del M-19 a la Asamblea Constituyente en diciembre de 1990 —cercana al 30%—, que constituye un nada despreciable capital político hacia el futuro. De hecho muchos movimientos y partidos de izquierda actualmente en el poder en América Latina comenzaron con resultados similares hasta constituirse en reales alternativas de poder (Rodríguez, Barret y Chávez 2004). El experimento de Nariño parece ser ejemplar en este sentido, pues no sólo se han conquistado importantes cargos locales y regionales, sino que fue uno de los dos departamentos en donde el candidato presidencial de izquierda le ganó a Uribe Vélez. El otro fue La Guajira, ubicado en el extremo norte del país.

Conclusiones: “nuestro norte es el sur”²⁸

Nos preguntábamos al inicio de este artículo si en Colombia había una “coyuntura crítica” al estilo de las anunciadas para otros países de la región. Aunque hay muchos elementos de continuidad que hacen dudar de tal hipótesis, creemos que sí se insinúan cambios de fondo, pero con un sentido político diferente a la tendencia latinoamericana. En el país está en el poder —y parece que para rato— un proyecto de derecha autoritaria que limita, mas no anula, a nuestra precaria democracia. Dicho proyecto es contestado desde lo social y político con un complejo repertorio de acciones colectivas que buscan ampliar y profundizar la democracia o, en una palabra, democratizarla.

Las protestas como tales marcan las carencias materiales y las deficiencias culturales y políticas de nuestra sociedad, al mismo tiempo que propugnan por una democracia desde abajo, presionando para que sea más incluyente y participativa. La presencia en escenarios más amplios, uno de ellos el electoral, dan visibilidad a la izquierda social y política, mientras la hacen una alternativa viable de poder no sólo en el plano local y regional, sino nacional.

La nueva relación con el Estado y la apropiación de la utopía democrática no quiere decir que en Colombia el conflicto social haya terminado o que los movimientos sociales y los partidos de izquierda se hayan resignado a vivir en precarias condiciones materiales, sociales, políticas y culturales. Por el contrario, estas mutaciones significan que la lucha se transforma para inscribirse claramente en los marcos democráticos, buscando a como dé lugar ampliarlos para hacer posible una sociedad distinta. Así de pronto nos acerquemos a los nuevos vientos que soplan en el continente, sin tener que copiar ninguna receta, sino inventando nuestro camino (Fals Borda en Varios 2005). Colombia no está antes ni después del resto de América Latina, está —ojalá sea por poco tiempo— en otro sitio debido a su proceso histórico y a la forma como ha resuelto —para bien o para mal— sus “coyunturas críticas”. A ese respecto vienen a la mente las palabras

28. Parafraseando a la senadora liberal Piedad Córdoba, quien textualmente dice que los demócratas deben “avanzar en la dirección del sur del continente: ese es nuestro norte” (en Varios 2005: 109).

del poeta colombiano Aurelio Arturo: “Y en mi país apacentando nubes, puse en el sur mi corazón” (Arturo 2004: 34), porque nosotros también tenemos nuestro sur.

Bibliografía

- ÁLVAREZ, Sonia, Evalina DAGNINO y Arturo ESCOBAR
1998 *Cultures of Politics, Politics of Cultures (Revisioning Latin American Social Movements)*. Boulder: Westview.
- ARCHILA, Mauricio, Álvaro DELGADO, Martha Cecilia GARCÍA y Esmeralda PRADA
2002 *25 años de luchas sociales en Colombia, 1975-2000*. Bogotá: CINEP.
- ARCHILA, Mauricio
2003 *Idas y venidas, vueltas y revueltas. Protestas sociales en Colombia, 1958-1990*. Bogotá: CINEP/ICANH.
- ARCHILA, Mauricio *et al.*
2006 *Poderes, conflictos e identidades en el Magdalena Medio, 1990-2002*. Bogotá: CINEP.
- ARTURO, Aurelio
2004 *Morada al sur*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- BARTRA, Armando
2005 “Añoranzas y utopías: la izquierda mexicana en el tercer milenio”. En César Rodríguez, Patrick Barret y Daniel Chávez (eds.), *La nueva izquierda en América Latina*. Bogotá: Norma.
- CASTELLS, Manuel
1997 *The Power of Identity*. Oxford: Blackwell.
- COLLIER, Ruth B. y David COLLIER
1991 *Shaping the Political Arena*. Princeton: Princeton University.

DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN

1998 *Estadísticas históricas de Colombia*. Bogotá: Tercer Mundo.

GARCÍA DURÁN, Mauricio

2005 "Repertorio de acciones colectivas en la movilización por la paz en Colombia (1978-2003)". En *Controversia*, n° 184, junio.

GARCÍA VILLEGAS, Mauricio *et al.*

2005 *Sociedad de emergencia: acción colectiva y violencia en Colombia*. Bogotá: Defensoría del Pueblo.

GONZÁLEZ, Fernán, Ingrid BOLÍVAR y Teófilo VÁSQUEZ

2002 *Violencia política en Colombia*. Bogotá: CINEP.

LEAL, Francisco y León ZAMOSC

1991 *Al filo del caos. Crisis política en la Colombia de los años 80*. Bogotá: Tercer Mundo/Iepri.

MARSHALL, T. H. y Tom BOTTOMORE

1992 *Citizenship and Social Class*. Londres: Pluto.

MUÑOZ, Manuel

1990 "Informe especial: distribución del ingreso de los hogares entre ciudades colombianas". En *Boletín de Estadística*, n° 443, febrero.

OXHORN, Philip

2003 "Social Inequality, Civil Society, and the Limits of Citizenship in Latin America". En Susan Eckstein y Timothy Wickham-Crowley (eds.), *What Justice? Whose Justice?* Berkeley: University of California Press.

PNUD

2003 *El conflicto, callejón con salida. Informe Nacional de Desarrollo Humano, Colombia 2003*. Bogotá: PNUD.

PEÑARANDA, Ricardo

2006 "Resistencia civil y tradiciones de resistencia en el suroccidente colombiano". En Instituto de Estudios Políticos y Re-

laciones Internacionales (IEPRI), *Nuestra guerra sin nombre*. Bogotá: Universidad Nacional/Norma.

RODRÍGUEZ, César, Patrick BARRET y Daniel CHÁVEZ (eds.)

2004 *La nueva izquierda en América Latina*. Bogotá: Norma.

SALGADO, Carlos y Esmeralda PRADA

2000 *Campesinado y protesta social en Colombia, 1980-199*. Bogotá: CINEP.

SANDOVAL, Luis

2005 "Democratizar la democracia es el proyecto". En Varios, *Por un bloque alternativo de poder en Colombia*. Cali: Fica.

SANTOS, Boaventura de Sousa y Mauricio GARCÍA VILLEGAS (eds.)

2004 *Emancipación social y violencia en Colombia*. Bogotá: Norma.

SARMIENTO, Libardo y María E. ÁLVAREZ

1998 *Municipios y regiones de Colombia. Una mirada desde la sociedad civil*. Bogotá: Fundación Social.

TARROW, Sydney

1997 *Power in Movement. Social Movements, Collective Action and Politics*. Cambridge: Cambridge University.

VARIOS

2005 *Por un bloque alternativo de poder en Colombia*. Cali: Fica.

6

Democracia, participación y representación populista en Ecuador

Carlos de la Torre

Este artículo analiza las continuidades y las innovaciones en los discursos y en las formas de participación y representación populista que se dieron junto a la emergencia del coronel Lucio Gutiérrez. Luego de liderar un golpe de estado o insurrección popular en enero de 2000, Gutiérrez ganó las elecciones de 2002 y fue derrocado por otro golpe de estado o rebelión popular en abril de 2005. Con la destitución de Gutiérrez ya son tres los presidentes que no pueden terminar sus períodos. En la destitución de Gutiérrez se repitieron los conflictos que terminaron con los mandatos de Abdalá Bucaram en febrero de 1997 y de Jamil Mahuad en enero de 2000. Al igual que estos, Gutiérrez fue cesado del poder por una combinación de movilizaciones “populares” y maniobras de dudosa legalidad de los legisladores que involucraron a las fuerzas armadas como “garantes” del orden democrático y como últimos intérpretes de quién debería ser el presidente. Es así que una vez más se vinieron al suelo los sueños de los arquitectos de la última transición a la democracia y de la Constitución de 1998 que buscaron forjar un sistema político estable, gobernable y moderno que escape de los ciclos populismo-cambio ilegal de gobierno. Al igual que en el pasado, el populismo sigue siendo una fuerza fundamental en la política nacional y persisten las prácticas clientelares, corporativistas y canibalísticas entre los

políticos. A diferencia del pasado, los militares no ocupan directamente el poder, y pese a los altos costos para la institucionalidad de las fuerzas armadas, siguen siendo los últimos jueces de la política.

Durante estos conflictos se articularon diferentes visiones sobre la democracia que permitieron que lo que para unos fuesen golpes de estado para otros signifiquen expresiones auténticamente democráticas. Sólo una minoría aceptó la visión liberal de la democracia asentada en la institucionalización de la participación popular y en el imperio de la ley. Para la mayoría, la democracia se basó en la ocupación de espacios públicos de los cuales los pobres y los no blancos estaban excluidos. Además, se han privilegiado formas de representación populista que asumen la identidad de intereses entre el pueblo y su líder, autoerigido como el símbolo y la encarnación de la nación, sobre formas de representación liberales vistas como un impedimento para la verdadera expresión de la voluntad popular.

El artículo tiene tres partes. La primera describe brevemente la carrera política de Gutiérrez. La segunda analiza las diferentes visiones de la democracia y de la representación política articuladas durante los episodios que van desde el 21 de enero de 2000 hasta el 20 de abril de 2005. La tercera estudia los cambios y las continuidades en la retórica populista basada en la construcción de la política como una lucha antagónica entre el pueblo y la oligarquía. Se analiza quiénes están incluidos y excluidos en estas construcciones retóricas y los niveles de polarización y confrontación a los que llevó este discurso.

Del golpe de estado a la presidencia

El coronel Lucio Gutiérrez emergió en la política ecuatoriana cuando, junto a los líderes de la Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador y de otros movimientos sociales, protagonizó una insurrección o golpe de estado en contra del presidente Jamil Mahuad (Álvarez 2000, Dieterich 2000, Hernández 2000, Herrera 2001, Lucas 2000, Paz y Miño 2002, Ponce 2000 y Saltos 2000). Los eventos del 21 de enero de 2000 fueron interpretados por los participantes como actos en contra de la corrupción del gobierno oligárquico de Mahuad y como la emergencia de formas de democracia auténtica que remplazarían a la desgastada democracia liberal. Para participar en

las elecciones de 2002 Gutiérrez organizó Sociedad Patriótica, un partido político formado por ex militares y ex policías con una ideología nacionalista. Apoyándose en la Doctrina de Seguridad Nacional Sociedad Patriótica tenía un gran desdén tanto por los políticos como por la política entendida como el debate innecesario sobre lo público (García 2005). Durante la campaña electoral de 2002, Gutiérrez apeló a la unidad de los indígenas, del pueblo y de los militares, ejemplificada el 21 de enero, como la alternativa a la “seudo democracia” ecuatoriana. Gutiérrez obtuvo el 21% del total de los votos en la primera vuelta electoral de octubre del 2002 y el 55% de los votos en la segunda vuelta electoral, cuando derrotó al multimillonario Álvaro Noboa, otro *outsider* de la política. La elección de Gutiérrez fue interpretada por sectores de izquierda como la posibilidad de que se dé una refundación del país. La participación del movimiento indígena y el que dos de sus líderes históricos fuesen nombrados como ministros de Agricultura y de Relaciones Exteriores a sus ojos parecía indicar un nuevo renacer. Su triunfo se explica, en parte, por sus alianzas con la izquierda ecuatoriana y con el movimiento indígena (Quintero 2005). Pero también por la buena acogida de su retórica de la antipolítica y por la imagen de los militares como gente del pueblo que no se vende a intereses antinacionales. En una entrevista, por ejemplo, manifestó que usa el traje safari verde militar “porque a la gente le gusta verme vestido así y no como aniñado [niño bien]” (*El Comercio*, 9 de noviembre de 2002).

Cuando fue posesionado el 15 de enero de 2003, Lucio Gutiérrez se enfrentó con las mismas disposiciones institucionales que habían dificultado que sus antecesores puedan gobernar y que contribuyeron a los derrocamientos de los presidentes Bucaram en 1997 y Mahuad en 2000 (Pachano 2004). Sociedad Patriótica alcanzó únicamente cinco diputados de un total de cien, por lo que no tuvo que buscar el apoyo de los llamados legisladores independientes incurriendo en escándalos con la compra de votos. Luego de su ruptura con el movimiento indígena y con el partido de izquierda Pachakutik a los seis meses de estar en el poder, gobernó con una alianza electoral bajo la mesa con el derechista Partido Social Cristiano (PSC). Esta alianza se rompió luego de las elecciones para dignidades locales del 17 de octubre de 2004, en las que triunfaron los partidos tradicionales

y en las que Sociedad Patriótica apenas sobrevivió. En noviembre de 2004, los ex presidentes León Febres Cordero, líder del PSC; Rodrigo Borja, líder del partido socialdemócrata Izquierda Democrática; y los diputados de Pachakutik buscaron seguir un juicio político a Gutiérrez. Este sobrevivió armando una nueva mayoría legislativa con dos partidos personalistas y populistas: el PRE de Abdalá Bucaram y el PRIAN de Álvaro Noboa. El gobierno sorprendió a la oposición cuando una nueva mayoría de legisladores acapararon la presidencia del Congreso, conformaron un nuevo Tribunal Supremo Electoral y cesaron a la Corte Suprema de Justicia, remplazándola por una nueva corte con personalidades ligadas al PRE y al PRIAN.

A partir de noviembre de 2004, Gutiérrez radicalizó su retórica populista al presentar estas maniobras como parte de la lucha ética y moral del pueblo, que él dijo encarnar, en contra de la oligarquía ligada al ex presidente León Febres Cordero. La estrategia de Gutiérrez fue inicialmente exitosa. No sólo logró desmovilizar temporalmente a la oposición sino también neutralizarla y sumar aliados que compartieron su odio a Febres Cordero. La estrategia del gobierno fue también profundizar las divisiones del movimiento indígena. Lo que parecía un éxito del gobierno para fines de 2004 —al menos en cuanto logró mantenerse en el poder con una nueva mayoría parlamentaria, con un movimiento indígena fragmentado y dividido y con unas fuerzas armadas controladas por personas leales al presidente— se transformó en una crisis política que terminó en su salida el 20 de abril de 2005. Luego del regreso de Abdalá Bucaram de su exilio en Panamá se recrudecieron las movilizaciones callejeras en Quito, en las que participaron principalmente personas de clase media (Ramírez Gallegos 2005). Gutiérrez cayó cuando las fuerzas armadas argumentaron que no podían garantizar su seguridad y los legisladores armaron una nueva mayoría en el Congreso y lo destituyeron por haber abandonado el poder, cuando en realidad estaba atrincherado en el Palacio de Gobierno.

Es importante señalar que Gutiérrez fue cesado pese a la relativa estabilidad económica que vivió el país durante su período y a la ausencia de un paquetazo económico. Esto diferencia su caída de la de sus predecesores Bucaram y Mahuad. Gutiérrez asumió el poder cuando la economía empezaba su recuperación y se afianzaba la

dolarización (López-Cálix 2003). Al igual que otros neopopulistas (Roberts 1995, Weyland 1996), si bien durante su campaña electoral se manifestó opositor a las políticas neoliberales, apenas subió al poder firmó una carta de intención con el FMI y nombró a tecnócratas ligados a grupos empresariales para que dirijan su política económica ortodoxa (Burbano de Lara 2003). La política del gobierno resultó en la estabilización de la economía. El nivel de inflación bajó del 12,5 en 2002 al 7,9 en 2003 y al 2,7 en 2004. También se dio un crecimiento del PIB por habitante que llegó al 4,5 en 2004. Esta recuperación se basó en los altos precios del petróleo y en las remesas de divisas de emigrantes que bordearon el 6 por ciento del PIB.

La tan mentada democracia

Lucio Gutiérrez irrumpió en la política liderando un golpe de estado que fue visto por sus protagonistas como un acto de democracia auténtica y aun como la “Comuna de Quito” (Saltos 2000). Fue defenestrado con movilizaciones populares que en nombre de la democracia buscaron librarse del presidente a como dé lugar, lo que fue calificado por Gutiérrez (2005) como un golpe militar. Pese a los usos utilitarios de la categoría democracia, parece ser que para muchos actores estuvo en juego el significado mismo de esta noción. Con fines heurísticos agrupé las diferentes visiones de la democracia en dos tipos ideales: la democracia liberal participativa y la democracia populista. Estas dos visiones que informan cómo la gente común y los políticos actúan e interpretan sus actos aglutinan nociones sobre la movilización política, la representación y formas generales de entender qué significa la democracia.

La visión de la democracia liberal ha sido articulada por algunos políticos y académicos pero no tiene mayor acogida entre la población. Por ejemplo, pocas voces se alzaron para cuestionar la falta de legalidad y el atropello a la normativa con la que se cesaron a los tres presidentes defenestrados en los últimos diez años. En el caso más claro de golpe de estado, que fue la destitución de Mahuad, según una encuesta realizada el 7 de febrero de 2000, “el 51% de la población estuvo de acuerdo con la formación del triunvirato. El 72% de la población piensa que no hubo ‘golpe de estado’ sino una ‘rebelión popular’” (Paz y Miño 2002: 33).

El ex ministro de gobierno de Jamil Mahuad, Vladimiro Álvarez (2000), argumentó que la democracia se basa en el respeto o la normativa constitucional y enfatizó que se deben acatar los resultados electorales. Señaló que el uso de las encuestas como medidores sobre la conveniencia de que un mandatario siga o abandone el poder es totalmente erróneo. Argumentó, en conclusión, que detrás de las manifestaciones de los indígenas en enero de 2000 estaban los militares que dieron un golpe de estado en contra del presidente electo en las urnas.

Es interesante que muchos de los políticos que salieron en “defensa de la democracia” y en contra del golpe de estado de 2000 hayan tenido prácticas poco consistentes y bastante instrumentales ante la democracia. Los ex presidentes Jamil Mahuad, Osvaldo Hurtado y Rodrigo Borja pocos años antes habían sido protagonistas del golpe de estado en contra de Abdalá Bucaram. Esto demuestra que la mayoría de los políticos ecuatorianos, y aun los que en sus escritos han calificado a este régimen como el más deseable, tienen actitudes instrumentales ante la democracia. No deja de ser llamativo el que, pese a su instrumentalismo, los políticos sigan considerando que la democracia es el mejor régimen político. Desde el siglo XIX los legisladores han buscado modelos formales y constitucionales de democracia y han dictado leyes basadas en una tradición liberal importada y normativa. Estas proclamas han ido de la mano con prácticas políticas que no respetan las leyes, los principios y las constituciones liberales que ellos mismos han proclamado.

Si bien los políticos pisotean las constituciones y los procedimientos de la democracia liberal, buscan artimañas legales para camuflar los golpes de estado como movimientos basados en la legalidad. Esta búsqueda de artificios legales no sólo obedece a la necesidad de complacer al Departamento de Estado de los Estados Unidos, que ahora es contrario a los golpes de estado. Es sobre todo una necesidad imperiosa de los políticos de basar aun los actos ilegales en un supuesto marco legal. Estas prácticas han sido una constante en la historia del país, pues los golpes de estado han sido la excepción y las rupturas al orden democrático se han revestido de formalidades democráticas ya sea a través de los nombramientos por el Congreso o por asambleas constituyentes (León 2004: 96).

Este apego instrumental y esquizofrénico a la legalidad por parte de los políticos se explica por su interés de continuar con el juego democrático, sobre todo con las elecciones. En estas se juegan desde los egos de quienes se sienten salvadores y redentores de la patria hasta intereses económicos y corporativos. Las elecciones, además, activan redes clientelares que permiten tanto a los políticos como a los caciques y sus clientelas obtener desde bienes y servicios hasta puestos de trabajo. A los políticos no les conviene entregar el poder a los militares, sino continuamente entrar en el juego electoral, pese a que a los pocos días de que el nuevo mandatario asuma el poder ya empiecen a intrigar en cómo tumbarlo para seguir con el ciclo de destituciones con artimañas legales al que siguen nuevas elecciones.

Otra característica de las defensas a la democracia liberal, también herencia del siglo XIX, es que se basan en un menosprecio a los de abajo. El miedo, la aversión y el asco de las élites hacia sus compatriotas más pobres y menos blancos han ido de la mano con la idea de que la democracia liberal es una empresa civilizadora que educará y modernizará a los de abajo, siempre vistos como no preparados aún para ejercer sus derechos democráticos. La categoría “democracia” ha sido empleada para silenciar a quienes se construye fuera del reino de la razón y de las prácticas democráticas. Estos usos de la noción de democracia para descalificar a los líderes populistas y a sus seguidores como la antítesis y la negación de los valores y comportamientos que deben caracterizar a la democracia se basan en la distinción entre nosotros y los otros. Como lo señala Chantal Mouffe (2005), la política no puede existir sin una frontera y un exterior. Este *otro* marca la diferencia entre los demócratas-racionales y la “irracionalidad” de las masas populistas. Esta ambigüedad entre defender la democracia liberal y temer al “populacho” es una constante en la forma en que las élites políticas han entendido a la democracia.

Una segunda forma de entender la democracia es la populista (Torre 2000). Para los populistas, la democracia es vivida como las acciones en las que “el pueblo” expresa su voluntad ocupando los espacios públicos de los cuales se sentía y estaba excluido. Para los populistas, la democracia se basa en una incorporación estética o litúrgica más que institucional. “El líder difunde los mitos y los símbolos que identifican al ‘pueblo’ como legítimo portador de los valores

nacional-democráticos y convoca los ritos y festejos en los que el sujeto colectivo emergente ratifica con su presencia la nueva religión cívica” (Álvarez Junco 1994: 25-26). Esta participación privilegia un sentido de democracia como la ocupación de los espacios públicos a favor de un líder construido como la personificación del ideal democrático que es aclamado plebiscitariamente.

El populismo ecuatoriano se inició con el velasquismo (1933-72), cuando quienes estaban excluidos de la política demandaron no sólo ser escuchados en momentos excepcionales tales como las rebeliones y revueltas, sino que exigieron ser parte del juego cotidiano por el poder. Lucharon por el derecho al sufragio, por el fin del fraude electoral y por que se eliminen las restricciones al voto. José María Velasco Ibarra inició un nuevo estilo político. Fue el primer presidente que visitó gran parte del país en su campaña electoral de 1933 y luego como presidente electo en 1934. Su estilo electoral se caracterizó por marchas y concentraciones con las que se ocuparon las plazas y las calles, de las cuales estaban excluidas las personas humildes. En estos ejercicios de democratización de los espacios públicos participaron tanto ciudadanos, que cumplían con los difíciles requisitos para votar, como no votantes. Ya que la democracia se la vive en las calles, donde el pueblo tiene el derecho y la obligación de vitorear a su líder, no importó respetar el derecho a la libre expresión de sus rivales construidos como enemigos. Velasco Ibarra fue visto por algunos de sus partidarios como el redentor de la nación. También se autoconvenció de que era la encarnación de los anhelos y valores democráticos del pueblo a tal punto que creyó ser el mesías del que hablaban algunos de sus seguidores. Luego de las insurrecciones populares de mayo de 1944 conocidas como La Gloriosa, en las que soldados y ciudadanos comunes lucharon en contra del régimen de Carlos Arroyo del Río, que había perdido la guerra contra el Perú en 1941 y del cual se tenían sospechas de que cometería fraude electoral en contra de Velasco Ibarra, este fue transformado en el Gran Ausente, el político exilado que regresaría al país para redimirlo de todos sus males (Torre 2000: 28-79).

Velasco Ibarra siempre desconfió de los partidos políticos y organizó diferentes coaliciones electorales para llegar al poder. Sin embargo, en relación con las nociones de que la verdadera democracia

se basa en actos de masa, en los cuales los seguidores aclaman plebiscitariamente al líder, fueron incorporados por los partidos populistas. Concentración de Fuerzas Populares (CFP) organizó un partido piramidal y jerárquico basado en redes clientelares con el objetivo de movilizar constantemente al pueblo en nombre de la democracia encarnada en sus líderes Carlos Guevara Moreno o Assad Bucaram (Menéndez-Carrión 1986). Luego de la fragmentación del CFP, muchos caciques y líderes se unieron al Partido Roldosista Ecuatoriano.

Las formas de participación litúrgica todavía perduran en Ecuador. Es así que los mítines políticos y el discurso maniqueo y movilizador con los que el líder populista busca cimentar lazos afectivos con sus seguidores no ha sido remplazado por los sondeos de opinión y por formas mediáticas. La visión de que la democracia está en las calles también se ha ilustrado en las caídas de los tres presidentes que han sido electos desde 1996 en Ecuador. Manifestaciones en Quito y otras ciudades de la sierra en enero y febrero de 1997 fueron usadas como razón o excusa para que los militares le retiren su apoyo y el Congreso deponga a Abdalá Bucaram con la artimaña legal de su incapacidad mental para gobernar. En enero de 2000, la toma del Congreso por los líderes y miembros de la Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador y por militares de rangos medios fue la razón o excusa para que los militares retiren su apoyo al presidente Jamil Mahuad y para que el Congreso nombre al vicepresidente Noboa como su sucesor. De igual manera, las manifestaciones en contra del presidente Lucio Gutiérrez en abril de 2005 fueron la razón que dieron las fuerzas armadas para retirarle su apoyo y para que el Congreso lo cese por supuestamente haber abandonado el cargo y nombre como sucesor a su vicepresidente, Alfredo Palacio. Los mitos de que la democracia está en manos del pueblo y de que este tiene la capacidad para poner y tumbar presidentes a la vez que tienen un gran potencial movilizador, que ha podido funcionar por la negativa de los militares a reprimir, tiene también consecuencias desestabilizadoras y antidemocráticas. Difícilmente se puede sostener que son más democráticas las marchas de miles de ciudadanos que los votos que llevaron al poder a estos mandatarios.

Es interesante que la participación y representación populista no sólo no haya desaparecido sino que fuese adoptada como propia por

el liderazgo de grupos antes excluidos como los indígenas. Los indígenas de la CONAIE vivieron lo democrático como la toma de instituciones como el Congreso, de las cuales se sentían excluidos pese a contar con parlamentarios indígenas. El coronel Lucio Gutiérrez, en su proclama del 21 de enero, cuando desconoció la autoridad del presidente Mahuad, del Congreso y de la Corte Suprema de Justicia, articuló una concepción populista sobre la democracia. Según Gutiérrez, “la soberanía radica en el pueblo, cuya voluntad es la base de la autoridad, y haciendo gala de ese derecho, en forma soberana, democrática, mayoritaria y directa, sin representantes, ha elegido a sus representantes” (Herrera 2001: 62-64). Y más tarde en ese día, cuando respondió a las acusaciones del presidente Mahuad de haber protagonizado un golpe de estado, dijo: “Es una elección soberana, es una elección directa, es una elección mayoritaria” (Herrera 2001: 96). De acuerdo con Gutiérrez, ya que la democracia radica en el pueblo, no se necesitan canales institucionales para expresar su voluntad. La verdadera democracia es plebiscitaria y se la vive cuando se ocupan espacios públicos. Es por esto que la “toma” del Congreso por los indígenas de la CONAIE, por militares de rango medio y por sectores de izquierda de Quito fue vivida como un momento en el cual el pueblo se hacía dueño de uno de los pilares del poder político del cual se sentían excluidos y que no los representaba (Dieterich 2000, Herrera 2000).

Las visiones populistas de que la democracia verdadera no necesita canales institucionales ni mediaciones también se ilustran en las posiciones de algunos líderes del movimiento indígena sobre la verdadera democracia. Para Luis Macas (Lucas 2000: 152), por ejemplo, “la democracia radica en la justicia, en la equidad y en la armonía”. Antonio Vargas (Dieterich 2000: 46) habla de “una democracia total” diferente de la democracia formal. Salvador Quishpe (2000: 127) sostiene que “la democracia que tenemos es una democracia demasiado leve, una democracia demasiado vulnerable, donde imponen su criterio círculos del poder político y económico y eso no puede llamarse democracia”.

Muchos intelectuales indígenas han argumentado que la comunidad indígena es un espacio donde se ejerce un modelo diferente y superior de democracia, basado en la participación de todos y en el consenso. Por ejemplo, Luis Macas y los antropólogos Linda Belote y Jim Belote escribieron:

La participación de los miembros de las comunidades en los procesos de toma de decisiones se los da en las reuniones de los cabildos. Esto significa que las acciones de la comunidad están gobernadas por el consenso y se mantienen discusiones hasta alcanzarlo. Se toman decisiones sobre actividades en las mingas, regulaciones de las comunidades [...] y los gastos de los fondos de la comunidad [...]. Los mejores ejemplos y la expresión más completa de los esfuerzos colectivos son los varios levantamientos y marchas indígenas de los años noventa (Macas, Belote y Belote 2003: 224).

El ejemplo anterior idealiza y silencia algunos problemas de estas formas de democracia directa supuestamente basada en el consenso. Para empezar, no se toman en cuenta las diferenciaciones económicas, de género, generacionales, de nivel educativo y el poder de algunas familias y ayllus en las comunidades. Se asume que todos tienen el mismo poder para que su voz sea escuchada y tenga la misma autoridad. Se desconoce que los hombres silencian y no escuchan a las mujeres. Además se olvida que quienes vienen de ayllus más prestigiosos y que han tenido acceso a la educación manejan los códigos y las reglas del lenguaje (“culto” o burocrático) que les permite que su voz tenga autoridad frente a quienes tienen menos estudios o no los tienen, y por lo tanto carecen de las competencias para que su voz sea legitimada. Por último, se han privilegiado los valores comunitarios sobre los derechos individuales a la disensión. Se pasa por alto los mecanismos autoritarios y coercitivos de la comunidad tales como las multas a quienes no participan en las acciones que han acordado la mayoría, o que se oponen a las decisiones de esta, y que corren el peligro del ostracismo social si osan diferir en estas comunidades pequeñas.

A diferencia de la democracia liberal, que se basa en el gobierno de la mayoría pero no en la unanimidad de opiniones e intereses, en el populismo no existe un campo reconocido para expresar la disensión, pues está basado en “la unión y la identidad total entre un representante y aquellos que buscan ser representados” (Plotke 1997: 28). Quienes no son parte de los seguidores que aclaman al líder son invisibilizados, silenciados, no son tomados en cuenta y pueden ser reprimidos (Urbinati 1998: 116-119). Además, como lo señala Francisco Panizza (2005: 28), “el populismo puede representar la negación de la política. El pueblo unitario que es uno con su líder, según expresa el

imaginario populista, define el fin de la historia de la misma manera que las ilusiones liberales del pluralismo sin antagonismos, del orden social del Leviatán de Hobbes o la sociedad sin clases de Marx”.

Estas visiones de que Gutiérrez encarnaba al pueblo y de que quienes no estaban con él eran parte de la oligarquía corrupta y vendepatria no sólo fueron autoritarias y descalificadoras, sino que pusieron en peligro los derechos civiles de sus opositores. Gutiérrez no sólo organizó grupos de choque para enfrentarse a sus opositores en las calles, también amedrentó a periodistas y a políticos de la oposición (Araujo 2005).

Las formas de representación populista tienden a no respetar el marco normativo existente, que es visto como un impedimento para que se exprese la voluntad popular encarnada en el líder. Es por esto que Gutiérrez no tuvo reparos en cesar a la Corte Suprema y al Tribunal Electoral con las artimañas legales de una mayoría en el Congreso. Esta actitud instrumental ante las leyes “reduce los mecanismos constitucionales a un medio que sirve al poder político y el uso repetido de medidas y prácticas extra institucionales debilita la autoridad del estado y del sistema legal” (Peruzzotti 1997: 101). En conclusión, las formas populistas de representación, basadas en el mito de una mayor y mejor representación sin intermediarios y en una actitud instrumental ante la normativa, han terminado desinstitucionalizando la democracia. Pero no hay que olvidar que aún los políticos que escriben sobre las virtudes de la democracia liberal han tenido actitudes instrumentales ante la ley que han contribuido a la deslegitimización de la tan mentada democracia.

El populismo y “el pueblo”

En su discusión clásica sobre el populismo, Ernesto Laclau (1977: 165) escribió: “El pueblo es un concepto sin un estatuto teórico definido; pese a los usos frecuentes en el discurso político, su precisión conceptual no va más allá del nivel metafórico o alusivo”. Para desentrañar las ambigüedades del término “el pueblo” es importante empezar con la observación de Laclau de que “el pueblo en el discurso populista no opera como un dato primario sino como una construcción” (2005: 48).

Si bien la confrontación discursiva del pueblo contra la oligarquía ha estado presente en la política ecuatoriana desde los años treinta y cuarenta, los grupos sociales asignados a estas categorías no han permanecido inmutables. En los años cuarenta, Velasco Ibarra construyó los términos “pueblo” y “oligarquía” con referentes eminentemente políticos. La oligarquía fueron las “argollas” del partido liberal que se mantenía en el poder gracias al fraude electoral y el pueblo eran los ciudadanos cuya voluntad electoral no se respetaba. Esta construcción política del pueblo excluía a quienes no podían votar por ser analfabetos y a los indígenas y afroecuatorianos, que ni votaban ni eran vistos como parte de la nación (Torre 2000: 28-80). Desde la creación de Concentración de Fuerzas Populares a finales de los años cuarenta, la categoría “el pueblo” adquiere significados sociales. “El pueblo” son los pobres que se diferencian de la oligarquía y de los ricos en términos socioeconómicos, culturales, políticos y de estilos de vida. Cuando se da una dimensión étnica a la oposición del pueblo contra la oligarquía se sostiene que la lucha es entre la “gente de ‘aristocracia’ y los ‘cholos’” (CFP 1958: 19). Por esta razón se caracteriza al CFP como “auténticamente popular [...] y que no admite la superioridad de castas ni de clases” (Ibíd.: 24). Estas construcciones discursivas del pueblo no incluyeron a los indígenas y los negros. Más bien se sostiene que el mestizaje, definido como “crisol de equilibrio racial”, junto a la extensión del “habla castellana, en forma correcta, a todos los rincones del país”, serán los mecanismos que permitirán aglutinar y cohesionar a todos los ecuatorianos (Ibíd.: 43).

Otro ejemplo de la construcción de la categoría “el pueblo” como clases bajas, honestas y mestizas fue el famoso discurso de José María Velasco Ibarra “¡Querida chusma!” en la campaña presidencial de 1960. En esta compitieron Velasco Ibarra, candidato del Frente Nacional Velasquista, grupo *ad hoc* en el que se encontraban conservadores, arnistas de ultraderecha como Nicolás Valdano Raffo, liberales independientes y caudillos como Manuel Araujo, partidario de Fidel Castro y de la Revolución Cubana; Galo Plaza, apoyado por el Frente Democrático Nacional, integrado por liberales y socialistas; Gonzalo Cordero por el Partido Conservador y Antonio Parra Velasco por la Unidad Democrática Anticonservadora, que aglutinó al Partido Comunista, al CFP y a un grupo de socialistas. Refiriéndose a la

descalificación de sus partidarios por parte de los seguidores de Galo Plaza y de Gonzalo Cordero como “la chusma”, Velasco citó al presidente Allesandri, que

decía en ocasión análoga: ¡Querida chusma, con vosotros cuento para levantar la grandeza internacional del pueblo...! (aplausos). Solemne insolencia: “chusma, chusma”. En esta chusma hay artesanos beneméritos, de gran corazón y noble espíritu; en esta chusma hay mujeres abnegadas que sacrifican su existencia para salvar a sus hijos de la pobreza, por educarlos, por redimirlos, por darlos a la patria; en esta chusma hay campesinos que siembran, cosechan...; en esta chusma hay brazos esforzados, grandes almas, nobles espíritus, hombres que saben morir por su ideal, hombres que saben luchar y vencer por dar al país la libertad electoral; sí ¡esta chusma es el alma de la patria, esta chusma es la que redime a la República de la corrupción, del estancamiento egoísta, calculador y corrompido en que hoy está; sí esta chusma es la que nos purifica, nos da fuerzas y nos levanta! ¡Pobres señores del gamonalismo estrecho y miserable! (aplausos) (Velasco Ibarra s/f 247).

Cuando el CFP conquistó la presidencia con la elección de Jaime Roldós en 1979, se modificó los significados del término “el pueblo”. En su mensaje a la nación al asumir el mando el 10 de agosto de 1979, Roldós se preguntó “¿para quién hablo?”. Su respuesta fue no excluir a nadie y mencionó a los “humildes hermanos ecuatorianos... mis hermanos indígenas, los montubios, los negros del Chota y Esmeraldas” (Roldós 1982: 10). Además de incluir a diferentes grupos étnicos, Roldós dio parte de su discurso en quichua, idioma que por primera vez fue usado por un presidente en un mensaje a la nación. Esta apelación política a los indígenas y otros grupos étnicos destacando sus particularidades no sólo fue una estrategia para conquistar los votos de quienes recientemente habían sido incorporados a la política al eliminarse las restricciones al voto de los analfabetos. Estos cambios discursivos sobre quién está incluido en la categoría “el pueblo”, que se inauguraron junto con el nuevo proceso democrático, marcarán el discurso político de las décadas posteriores.

A partir de los años noventa, los líderes del movimiento indígena y de organizaciones afroecuatorianas usaron el término “el pueblo” cuando hicieron demandas al Estado. Exigieron pertenecer al pueblo

ecuatoriano pero manteniendo su cultura o nacionalidad. En el golpe de estado en contra del presidente Jamil Mahuad en el año 2000, los líderes indígenas y los militares encabezados por el coronel Lucio Gutiérrez articularon una visión diferente de quién es el pueblo. El verdadero pueblo fueron los indígenas que ocuparon los espacios públicos de los cuales se sienten marginados, como el Palacio de Justicia y el Congreso. Los indígenas no sólo pasaron a encarnar al pueblo, también fueron vistos como su vanguardia en las luchas en contra de la corrupción, de las políticas de ajuste estructural y de defensa de la soberanía nacional. En palabras de Felipe Burbano de Lara, “la interpelación por parte del movimiento indígena tiene una novedad política y cultural”. Esta se basa en “una confluencia de discursividades e identidades múltiples entre lo étnico, lo clasista y lo popular que genera nuevas y diversas dinámicas de conflicto con el poder” (2003: 69).

El populismo, como lo anota Alan Knight (1998: 231), no puede reducirse a las palabras, acciones y estrategias de los líderes. Las expectativas autónomas de los seguidores, sus culturas y discursos son igualmente importantes para entender el lazo o nexo populista. Es por esto que el estudio de los discursos de los líderes tiene que ser acompañado por el análisis de cómo son recibidos. ¿Se puede asumir que los seguidores aceptan las visiones de los líderes de que la política es una lucha ética y moral entre el pueblo y la oligarquía? O, como lo señala Joel Wolfe (1994), ¿usa la gente común el discurso del líder para avanzar sus agendas e intereses propios?

No se puede asumir que los seguidores aceptan pasivamente los discursos de los líderes, o que los discursos tengan un solo significado. Cuando investigué a Abdalá Bucaram (1996, 2000: 80-112) constaté que existían varias lecturas sobre sus discursos y espectáculos públicos. La mayoría de gente común no lo veía como el líder de los pobres que decía ser. Para la mayoría Bucaram representó un rechazo a sus patronos, y votar por él fue una oportunidad para expresar su resentimiento u odio de clase. Para muchos caciques su elección fue la oportunidad de estar cerca de los centros del poder para tener acceso a recursos, servicios, información, trabajos y prestigio. Otros fueron a espectáculos gratuitos en los que vieron “al loco” bailar y cantar con el grupo musical Los Iracundos.

“El pueblo” no sólo tiene visiones positivas. Las percepciones de las élites sobre “el pueblo” han oscilado entre el paternalismo y la hostilidad. Al igual que muchos populistas, Velasco Ibarra, a la vez que admiraba y alababa a su pueblo, sentía hostilidad racista en contra de los cholos y tenía visiones racistas-paternalistas sobre los indígenas. En su texto *Conciencia O Barbarie* contrastó a indios y cholos en los siguientes términos: “El indio del campo no hace males. Alimenta al país con trabajo. En cambio el indio de las ciudades es sumamente peligroso. Ha leído libros. Ha subido sin etapas. Ha invadido toda la administración [...]. Es indelicado con los fondos ajenos. Es ratero. Rara vez alcanza a ladrón. Pero despilfarra y derrocha los dineros públicos” (Velasco Ibarra 1937: 156-157).

En la actualidad, las élites políticas, los editorialistas de los periódicos y algunos científicos sociales han construido a los líderes populistas como Abdalá Bucaram o Lucio Gutiérrez como la negación de los valores que deberían caracterizar a la política. En muchos casos estas construcciones son abiertamente clasistas y racistas cuando se enfocan en los orígenes sociales de Bucaram como “turco” o de Gutiérrez como “amazónico”, o abiertamente racistas, como cuando se caracterizó a Gutiérrez como un indio jíbaro de la Amazonía. Por su origen étnico y por su clase social, los seguidores populistas han sido vistos como masas que están “fuera de las estructuras universales de la razón y de la democracia y que por lo tanto tienen que ser integradas a la fuerza” (Butler 1995: 40). En su afán de extirpar el populismo y de civilizar a las masas, las élites han recurrido a prácticas poco democráticas, como son pedir a los militares que les resuelvan sus problemas. Es así que la democracia es un dispositivo discursivo que se utiliza para racionalizar prácticas que son poco democráticas aun cuando se use la definición más restringida de esta como el respeto a los procedimientos.

Una de las peculiaridades del populismo es la construcción discursiva de la sociedad como un campo antagónico y maniqueo en el que se enfrentan el pueblo y la oligarquía. Algunos populismos se basan en la polarización de los conflictos en términos políticos y sociales. El chavismo se parece a los populismos clásicos de Perón, Vargas o Gaitán por su construcción maniquea de la política y de la sociedad como una lucha antagónica entre el pueblo, encarnado en su líder, y la oligarquía. En otras experiencias populistas, como el caso de

Velasco Ibarra en los años cuarenta, los términos “pueblo” y “oligarquía” se construyeron políticamente y no llevaron a la polarización social. Hay casos mixtos, como las elecciones y cortas administraciones de Abdalá Bucaram y Lucio Gutiérrez. Pese a que utilizaron políticas neoliberales que supuestamente beneficiarían a las élites, fueron vistos por estas como intrusos peligrosos. Todas sus acciones fueron leídas a través de imágenes de clase que los transformaron en la encarnación de la barbarie y de la falta de cultura y civilización de los marginales (Torre 2000: 80-112, 2006).

Conclusiones

El recorrido por las diferentes visiones de lo que fue la democracia para los partícipes en el período 2000-2005 ilustra que el respeto a las normas y procedimientos de la democracia liberal no son importantes ni aun para los pocos políticos que en sus escritos han disertado sobre las virtudes de esta forma de gobierno. Es más, para muchos de quienes se rebelaron, la palabra golpe de estado no tiene mayor sentido. Por ejemplo, Nina Pacari, líder histórica del movimiento indígena que fue ministra de Relaciones Exteriores en el gobierno de Lucio Gutiérrez, manifestó en una entrevista: “Para nosotros no hay la concepción de golpista, es otro el análisis que nosotros hacemos” (Pacari 2004).

Esta falta de arraigo de lo democrático, en el sentido liberal, en las prácticas de los políticos, de los líderes de los movimientos sociales y de los militares, va junto a la debilidad de la ciudadanía y del estado de derecho como formas en las cuales los ciudadanos se relacionan entre sí y con el Estado. En lugar de darse una igualdad de todos los ciudadanos ante la ley hay una diferenciación entre unos pocos que están más allá de las leyes o que sólo las obedecen cuando son de su conveniencia y las grandes mayorías que son objeto de la fuerza represiva de la ley. La mayoría de pobres, para subsistir, tienen que romper el orden legal cuando invaden terrenos para construir sus viviendas o cuando ocupan los espacios urbanos para vender en el sector informal. No es sólo que la ley no regula las relaciones sociales sino que los pobres no pueden hacer uso de sus derechos que supuestamente les otorgan las constituciones. Para acceder

a los servicios públicos, por ejemplo, o tienen que ir en nombre de algún poderoso que los recomiende para que los funcionarios públicos los atiendan o tienen que suplicar un favor a un dependiente estatal. Debido a la falta de derechos ante el Estado, los pobres muy pocas veces demandan y luchan por una ampliación del estado de derecho para hacer valer sus derechos de ciudadanos. Más bien recurren a prácticas que, si bien son eficaces para conseguir el bien deseado, no se basan en la ciudadanía sino en prácticas paternalistas o en las prebendas y privilegios de los grupos corporativos.

Muchos actores han privilegiado formas populistas de entender la democracia. Estas visiones son formas de protesta contra proyectos de modernización que a base de argumentos supuestamente universalistas y racionalistas excluyen a grandes sectores de la población vistos como la encarnación de la barbarie. Frente a estos proyectos civilizatorios de las élites, el populismo reivindica lo que supuestamente son las formas de ser y vivir de los pobres y de los excluidos, que de ser considerados como obstáculos para la modernidad y el progreso pasan a ser la esencia de la nación. Pero, debido a que el pueblo no existe como un dato objetivo que está ahí presente sino que es una construcción discursiva, hay que preguntarse quién lo construye y qué características le son atribuidas.

El “pueblo” es construido por líderes que dicen encarnarlo. Es así que para Gutiérrez ser pueblo significó tener orígenes sociales y un color de la piel distinto del de los oligarcas. Además, al igual que en las construcciones de Bucaram, significó tener formas de vida y costumbres diferentes que las de los ricos que proclaman las suyas como universales. Esta apropiación autoritaria de lo que debe ser el pueblo tiene un doble sentido. Si bien los populismos han devuelto la dignidad a los de abajo, como cuando los insultos de “chusma” dirigidos a las clases bajas y vulgares fueron resignificados como la esencia de la nación por Velasco Ibarra, “el pueblo” es una categoría construida de manera autoritaria y excluyente. El líder decide cuáles son sus valores y virtudes y qué formas de ser deben caracterizar a lo popular.

La representación populista se basa en la identidad entre el pueblo, visto como un conglomerado que tiene una sola voz e intereses, y el líder, encarnación de los valores populares, nacionales y democráticos. En esta identificación del pueblo-unitario con el egócrata que dice encarnarlo no hay espacio para que se articulen las diferencias que

caracterizan a la sociedad moderna. Quienes no están incluidos no existen, son parte de la antinación o son borrados del imaginario autoritario de lo popular. El antipueblo y el no pueblo no tienen espacios donde puedan expresar su disensión. Tampoco tienen derechos, pues al estar en contra del mandato del líder atentan contra los intereses de la nación y del pueblo, que no son otros que los del líder.

Si bien la representación populista es excluyente y el discurso populista es autoritario, el populismo es vivido como profundamente democratizante e incluyente. El populismo moviliza pasiones e incorpora a personas que o bien han sido excluidas de la política o no han tenido interés en participar, por lo que Margaret Canovan (1999) señala que constituye la fase redentiva de la democracia. Pero la movilización populista no siempre se da dentro de canales que respeten las normativas de la democracia liberal. Es más, en muchos casos, los procedimientos del estado de derecho son vistos como trabas e impedimentos para que se exprese la voluntad única y homogénea de las masas, que no es otra que la que articula el líder.

El populismo no es una aberración ni una desviación de patrones de democratización que se entendieron desde visiones teleológicas por los teóricos de la modernización (Germani 1971). Más bien, como lo señalan trabajos recientes (Panizza 2005, Mouffe 2005, Arditti 2005), el populismo es parte constitutiva de la democracia. Por un lado, como lo señala Kurt Weyland (2001), es una estrategia política que puede ser utilizada y que a veces resulta exitosa tanto para llegar al poder como para ejercerlo. Pero además, debido al rol fundamental de las pasiones en la construcción de las identidades colectivas y de la diferenciación entre un nosotros y otro, el populismo es parte central de lo político (Mouffe 2005). Para mejor entender la continua persistencia del populismo hay que estudiar las formas de participación política, los discursos y las formas de representación política que privilegian la ocupación de espacios públicos, la confrontación del pueblo en contra de la oligarquía y la unidad de intereses que el líder dice tener con sus seguidores. El grado de polarización social y política que se puede dar en las diferentes experiencias populistas y la ampliación de la participación política de los antes excluidos, o la instrumentalización de la democracia para los intereses del líder, son preguntas empírico-históricas que varían y deben ser analizadas en cada caso.

Bibliografía

- ÁLVAREZ Grau, Vladimiro
2000 *El golpe detrás de los ponchos*. Quito: EDINO.
- ÁLVAREZ Junco, José
1994 "El populismo como problema". En José Álvarez Junco y Ricardo González Leandri (eds.), *El populismo en España y América*. Madrid: Editorial Catriel, pp. 11-39.
- ARAUJO, Diego (ed.)
2005 *El abril de los forajidos. Caída y guga de Lucio Gutiérrez*. Quito: Hoy.
- ARDITTI, Benjamin
2005 "Populism as an Internal Periphery of Democracy." En Francisco Panizza (ed.), *Populism and the Mirror of Democracy*. Londres: Verso, pp. 72-99.
- BURBANO DE LARA, Felipe
2003 "Lucio Gutiérrez, la política indígena y los frágiles equilibrios en el poder". En *Anuario Social y Político de América Latina y el Caribe*, n° 6: 61-77.
- BUTLER, Judith
1995 "Contingent Foundations." En Seyla Benhabid, Judith Butler, Drucilla Cornell y Nancy Fraser (eds.), *Feminist Contentions: A Philosophical Exchange*. Nueva York: Routledge, pp. 35-75.
- CANOVAN, Margaret
1999 "Trust the People! Populism and the Two Faces of Democracy." En *Political Studies*, n° 47: 2-16.
- CFP
1958 *¿A dónde va CFP...? Ideología y Táctica Cefepistas*. Guayaquil: Departamento de Prensa de CFP.
- DIETERICH, Heinz
2000 *La cuarta vía al poder*. Quito: Abya-Yala.

GARCÍA, Berta

2005 "El 20 de abril: presente y pasado de un proyecto militar corporativo". En *Íconos*, nº 23, septiembre, pp. 93-100.

GERMANI, Gino

1971 *Política y sociedad en una época de transición*. Buenos Aires: Editorial Paidós.

GUTIÉRREZ, Lucio

2005 *El golpe*. Guayaquil.

HERNÁNDEZ, José, Marco ARAÚZ, Byron RODRÍGUEZ y Leonel BEJARANO

2000 *21 de enero. La vorágine que acabó con Mahuad*. Quito: El Comercio.

HERRERA Araúz, Francisco

2001 *Los golpes del poder al aire. El 21 de enero a través de la radio*. Quito: Abya-Yala.

KNIGHT, Alan

1998 "Populism and Neopopulism in Latin America, Especially Mexico". En *Journal of Latin American Studies*, nº 30: 223, 48.

LACLAU, Ernesto

1977 *Politics and Ideology in Marxist Theory*. Londres: Verso.

2005 "Populism: What's in a Name?". En Francisco Panizza (ed.), *Populism and the Mirror of Democracy*. Londres: Verso, pp. 32-50.

LEÓN, Jorge

2004 "La democracia real versus la democracia idealizada. Ecuador de 1978 a 2003". En *Política*, nº 42, otoño, pp. 87-129.

LÓPEZ-Cálix, José

2003 "Maintaining Stability with Fiscal Discipline and Competitiveness". En Vicente Fretes-Cibils, Marcelo Giugale y José López-Calix (eds.), *Ecuador. An Economic and Social Agenda in the New Millennium*. Washington: The World Bank, pp. 3-41.

- LUCAS, Kintto
2000 *La rebelión de los indios*. Quito: Abya-Yala.
- MACAS, Luis, Linda Belote y Jim Belote
2003 "Indigenous Destiny in Indigenous Hands". En Norman Whitten (ed.), *Millennial Ecuador*. Iowa City: Iowa University Press, pp. 216-242.
- MAIGUASHCA, Juan y Liisa North
1991 "Orígenes y significados del velasquismo: lucha de clases y participación política en el Ecuador contemporáneo, 1920-1972". En Rafael Quintero (ed.), *La cuestión regional y el poder*. Quito: Corporación Editora Nacional, pp. 89-161.
- MENÉNDEZ-CARRIÓN, Amparo
1986 *La conquista del voto en el Ecuador: De Velasco a Roldós*. Quito: Corporación Editora Nacional.
- MOUFFE, Chantal
2005 "The 'End of Politics' and the Challenge of Right Wing Populism". En Francisco Panizza (ed.), *Populism and the Mirror of Democracy*. Londres: Verso, pp. 50-72.
- PACARI, Nina
2004 "Tuvimos un aliado miope". Entrevista por Carlos de la Torre. En *Mundo Dinero*, año XXIV, enero, pp. 20-26.
- PACHANO, Simón
2004 "El territorio de los partidos, Ecuador 1979-2002". En *Partidos políticos en la región andina: entre la crisis y el cambio. International Assistance for Democracy and Electoral Assistance*. Estocolmo y Lima, pp. 71-93.
- PANIZZA, Francisco
2005 "Introduction: Populism and the Mirror of Democracy". En Francisco Panizza (ed.), *Populism and the Mirror of Democracy*. Londres: Verso, pp. 1-32.
- PAZ Y MIÑO, Juan
2002 *Golpe y contragolpe. La "rebelión de Quito" del 21 de enero del 2000*. Quito: Abya-Yala.

PERUZZOTTI, Enrique

1997 "Civil Society and the Modern Institutional Complex: The Argentine Experience". En *Constellations*, vol. 4, n^o 1: 88-94.

PLOTKE, David

1997 "Representation is Democracy". En *Constellations*, vol. 4, n^o 1: 19-35.

PONCE, Javier

2000 *Y la madrugada los sorprendió en el poder*. Quito: Planeta.

QUINTERO, Rafael

2005 *Electores contra partidos*. Quito: ILDIS y Abya-Yala.

QUISHPE, Salvador

2000 "Una democracia demasiado leve. Entrevista con Salvador Quishpe". En H. Dieterich (comp.), *La cuarta vía al poder. El 21 de enero desde una perspectiva latinoamericana*. Quito: Abya-Yala.

RAMÍREZ GALLEGOS, Franklin

2005 *La insurrección de abril no fue sólo una fiesta*. Quito: Abya-Yala.

ROBERTS, Kenneth

1995 "Neoliberalism and the Transformation of Populism in Latin America. The Peruvian Case". En *World Politics*, n^o 48, octubre: 82-116.

2003 "Social Polarization and the Populist Resurgence in Venezuela". En Steve Ellner y Daniel Hellinger (eds.), *Venezuelan Politics in the Chávez Era*. Boulder y Londres: Lynne Rienner, pp. 55-73.

ROLDÓS, Jaime

1982 *Jaime Roldós. Su pensamiento*. Quito: Secretaría Nacional de Información Pública.

SALTOS, Napoleón

2000 *La rebelión del arco iris: testimonios y análisis*. Quito: Fundación José Peralta.

TORRE, Carlos de la

1996 *¡Un sólo toque! Populismo y cultura política en Ecuador*. Quito: CAAP.

2000 *Populist Seduction in Latin America*. Ohio: University Press.

2006 "Populismo, democracia, protestas y crisis políticas recurrentes en Ecuador". En *Europa América Latina*, n° 21. Río de Janeiro: Fundación Konrad Adenauer.

URBINATI, Nadia

1998 "Democracy and Populism." En *Constellations*, vol 5, n° 1: 110-125.

VELASCO IBARRA, José María

1937 *Conciencia o barbarie*. Quito: Editorial Moderna.

s/f "¡Querida Chusma!". En *Discursos. Obras Completas*. Tomo XII. Quito: Editorial Santo Domingo.

WEYLAND, Kurt

1996 "Neopopulism and Neoliberalism in Latin America: Unexpected Affinities". En *Studies in Comparative International Development*, vol. 31, n° 3: 3-31.

2001 "Clarifying a Contested Concept. Populism in the Study of Latin American Politics". En *Comparative Politics*, vol. 34, n° 1: 1-23.

WOLFE, Joel

1994 "'Father of the Poor' or 'Mother of the Rich'?": Getúlio Vargas, Industrial Workers, and Constructions of Class, Gender, and Populism in São Paulo, 1930-1954". En *Radical History Review*, n° 58: 80-112.

IV

**EL ESTADO Y LA CALIDAD
DE LA DEMOCRACIA**

7

Entre el *ch'enko* y el rentismo: subdemocracia y subdesarrollo en Bolivia

Roberto Laserna

Resumen

En los últimos cincuenta años Bolivia ha experimentado diversos modelos de gestión y políticas públicas, oscilando entre el estatismo populista y el neoliberalismo, con experiencias de planificación centralizada, militarismo, corporativismo participativo, regionalismo y municipalismo. Cada una de estas experiencias puede evaluarse por separado pero una mirada de largo plazo muestra que el ingreso per cápita promedio prácticamente no ha cambiado en este largo período, que la pobreza se ha reducido muy poco y que las desigualdades se hicieron cada vez más visibles.

Este documento propone una explicación integral sobre el problema considerando la interrelación entre una base estructural caracterizada por la heterogeneidad productiva y la articulación de racionalidades diferentes, y un sistema político y de acción social en el que predomina el Estado como mecanismo de control y acceso a los recursos naturales.

Estos rasgos se pueden encontrar en otras partes de América Latina, pero la nitidez con que se observan en Bolivia permite destacar con mayor claridad sus consecuencias, que seguramente también afectan a otras realidades políticas y económicas de nuestro continente.

Entre el *ch'enko* y el rentismo

Presentación

El proceso de desarrollo económico parece haberse estancado en América Latina. Y en Bolivia, de una manera mucho más evidente. Según estimaciones de largo plazo, el ingreso per cápita a comienzos de la década de 2000 es, a precios constantes, casi el mismo que a principios de la década de 1950, cuando empezó la Revolución Nacional. Todo el crecimiento económico podría explicarse solamente por el crecimiento poblacional. Esto no quiere decir que no hubieran mejorado las condiciones de consumo, pues aunque la medición de referencia es a precios constantes, lo cierto es que en dicho período se han producido cambios tan profundos en la estructura de consumo, en la productividad y en los precios relativos que muchas necesidades pueden ser hoy satisfechas con menos esfuerzo laboral que hace cincuenta años. Pero esto hace aún más dramática la situación boliviana, pues implica que las mejoras registradas en el período se debieron sobre todo a factores externos y que, por lo tanto, en términos de desarrollo, han sido estériles los procesos de reforma política y estructural que se han ensayado en estos cincuenta años.

¿Cómo explicar este problema? ¿Qué factores pueden haber determinado ese persistente fracaso del desarrollo? Más aún, debemos preguntarnos ¿en qué medida los factores que determinaron ese fracaso todavía tienen vigencia y podrían por tanto afectar el futuro del desarrollo boliviano?

Para reflexionar sobre estos temas, que sin duda tienen relevancia para el continente en su conjunto y tal vez más aún para los países andinos y centroamericanos, propongo explorar la siguiente hipótesis tomando como referencia el caso boliviano.

Bolivia se encuentra atrapada por dos procesos complejos que entrelazan aspectos económicos y culturales y que refuerzan comportamientos individuales y colectivos obstaculizando, impidiendo y desalentando el desarrollo social y económico. Esos dos procesos pueden ser descritos como el *ch'enko* y el rentismo.

El *ch'enko* estructural se refiere a la persistencia de una economía estructuralmente heterogénea, en la cual diversas racionalidades

productivas se articulan a través de los intercambios, aprovechándose pero también bloqueándose unas a otras.

El rentismo alude a un patrón de comportamiento colectivo que mezcla dimensiones políticas y económicas porque está motivado por el deseo de controlar riquezas existentes, en particular las provenientes de los recursos naturales, y que absorbe y desvía energías productivas, reproduce el corporativismo, debilita la capacidad política del Estado y conduce al despilfarro de recursos.

Si se toman en cuenta ambas dimensiones puede comprenderse mejor las razones del estancamiento de largo plazo de la economía boliviana, el limitado alcance de las políticas públicas, los reducidos efectos macroeconómicos de la inversión, tanto pública como privada, la persistencia de la pobreza y su coexistencia con el despilfarro de recursos públicos, la aparente politización y la cíclica conflictividad de la sociedad boliviana.

La utilización de esta hipótesis en otros países seguramente mostraría que el *ch'enko* y el rentismo son menos determinantes, como podría ser el caso de Colombia, o que uno de ellos lo es mucho más que el otro: el rentismo en los casos de Venezuela y Ecuador y el *ch'enko* en los de Guatemala o el Perú, por ejemplo.

Antecedentes

El estancamiento de la economía boliviana no es un fenómeno reciente. Si uno observa los datos disponibles en bases de datos relativamente confiables, y comparables por su tratamiento metodológico, encuentra que, con oscilaciones que pueden considerarse pronunciadas, el producto por habitante prácticamente es el mismo que hace cincuenta años.

El gráfico 7.1 compara dos series de la misma variable, ambas en dólares de paridad adquisitiva, pero una expresada a precios corrientes y la otra a precios de 1996. Según la primera, el producto por habitante se habría sextuplicado en ese medio siglo, pero la segunda, más precisa, indica que el PIBpc del año 2000 tenía un nivel incluso ligeramente inferior al de 1950.

Por supuesto, es necesario recordar que las series estadísticas muy largas no necesariamente reflejan la evolución de las condiciones

Gráfico 7.1
BOLIVIA: PIB POR HABITANTE
(A PRECIOS DE PARIDAD CORRIENTES Y A PRECIOS CONSTANTES DE 1996, LASPEYRES)



Fuente: Penn World Tables. CIC-University of Pennsylvania.

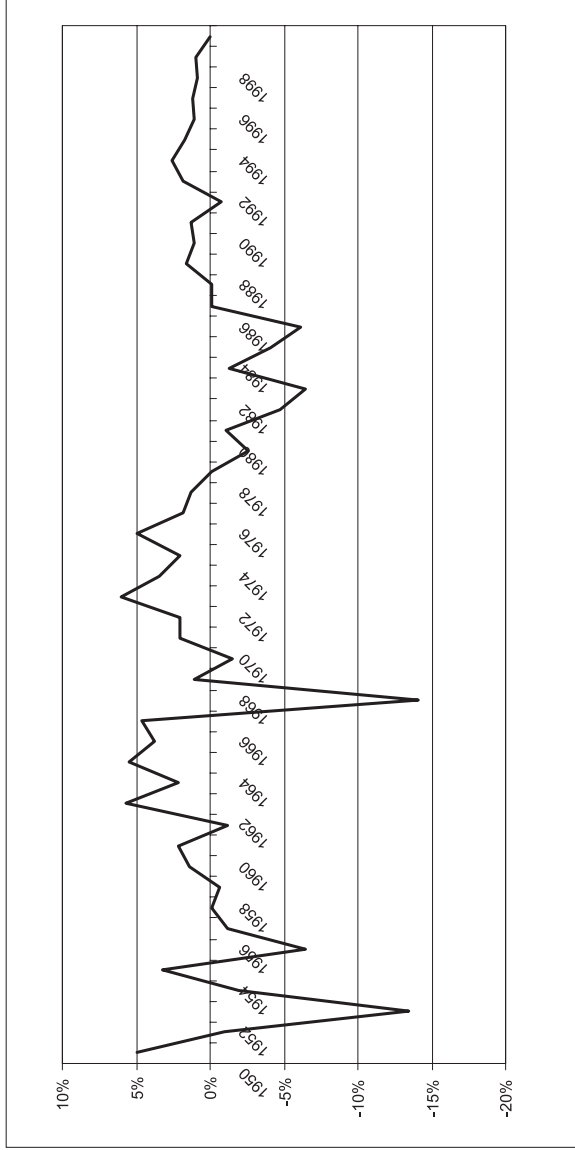
reales de vida, pues en el largo plazo las canastas de consumo y los criterios de lo que es y no es necesario varían mucho. El período considerado coincide con una revolución tecnológica y una dinámica de integración mundial tan importantes que alcanzaron incluso a Bolivia, convirtiendo en objetos de consumo popular bienes que antes ni siquiera existían, como los teléfonos celulares. Si uno midiera apropiadamente las condiciones de vida, es decir, por las horas de trabajo promedio que se necesitan para satisfacer ciertas necesidades, seguramente concluiría que incluso en casos de estancamiento como el que registra el gráfico se han producido mejoras de bienestar. Pensemos, por ejemplo, en algo tan sencillo como el tiempo de trabajo que se requería en 1950 para tener en la pared de la casa un retrato del grupo familiar y a cuánto tiempo de trabajo se ha reducido conseguirlo en los años 2000. O el equivalente de trabajo que costaba comunicarse con un pariente o amigo a 30 mil kilómetros de distancia. O el conseguir los recursos para trasladarse uno mismo a un país vecino. Pero un ejercicio de esa naturaleza resaltaría aún más el estancamiento de largo plazo, pues los avances de bienestar tendrían que ser atribuidos casi exclusivamente a factores o fuerzas externas, al desarrollo de la productividad como efecto de la aplicación más intensa de las ciencias a las tecnologías de producción.

Estancamiento no quiere decir falta de dinamismo. Si expresamos los mismos datos en términos de tasas anuales de crecimiento, encontraremos que la economía boliviana ha tenido oscilaciones pronunciadas. En realidad, como se ve en el gráfico 7.2, ha combinado caídas profundas en ciclos cortos, con crecimiento moderado en ciclos más largos. Entre otras cosas, esto sugiere que en economía se puede perder rápida y fácilmente lo que cuesta mucho y ha sido lento conseguir. Pero esta no parece ser una lección fácil de aprender colectivamente.

En todo caso, lo que estos datos ponen en evidencia es que el escaso crecimiento de la economía que se ha registrado a lo largo de las últimas décadas se debió sobre todo al crecimiento de la población. Las fuertes oscilaciones parecen haber sido el resultado del comportamiento del comercio exterior (ver Gráfico A del anexo), con un ritmo marcado obviamente por las exportaciones, cuyas pulsiones obedecen más bien a factores externos de precios y demanda. De donde resulta que la clave para entender el subdesarrollo es explicar por qué la productividad es tan baja y, más aún, por qué se mantiene tan baja.

Gráfico 7.2

**CRECIMIENTO DEL PIB POR HABITANTE
(A PRECIOS DE PARIDAD CONSTANTES)**



Fuente: Penn World Tables, C1C-University of Pennsylvania.

La baja productividad, persistente incluso a pesar de un contexto tan dinámico de innovaciones y difusión de tecnologías, puede explicarse en gran medida por la articulación de economías que se organizan de acuerdo a principios y racionalidades diversas. Estas economías establecen entre sí un intercambio que crea vínculos de aprovechamiento y bloqueo mutuo de oportunidades, dando lugar a un equilibrio de bajo nivel, con cambios muy lentos y una tendencia mayor a la reproducción que a la acumulación o a la innovación. Es la trampa del *ch'enko* estructural.

Y todo parece indicar que la productividad se mantiene baja porque no hay incentivos a aumentarla o porque los incentivos que existen desvían los esfuerzos y la creatividad hacia la captura de riqueza existente y no hacia su creación. Es la trampa del rentismo.

Ambas trampas convergen y determinan la persistencia del subdesarrollo porque, además, son encubiertas por una dinámica política de vigorosa participación social, con profusión y diversidad de organizaciones y muy convincente en los discursos. La democratización aparece, en este caso, como un proceso fuerte en apariencia pero que es frágil y precario en la realidad de su práctica institucional.

En el caso de Bolivia, los gráficos anteriores pueden ser mejor comprendidos si se recuerda que tienen como telón de fondo tres periodos de nacionalismo populista con expropiaciones de tierras y nacionalizaciones de recursos naturales (Paz Estenssoro 1952-1955, Ovando-Torres 1969-1971 y el iniciado a principios de 2006 bajo el liderazgo de Evo Morales), alternados con largos periodos de estatismo con tendencias autoritarias (el MNR que se prolonga en Barrientos de 1955 a 1969, el gobierno de Bánzer de 1971-1978), y con momentos de aguda inestabilidad por cambio de régimen o de gobierno, con golpes y sucesiones forzadas (1964, 1971, 1979-1982, 2003-2005).

La democracia se amplió con la universalización del voto en 1955, pero fue recién a partir de 1985 que adquirió cierta regularidad como mecanismo de renovación del poder político, expandido con la reforma municipal de 1994 y la descentralización regional desde 1995, y sobre todo desde la "selección" de prefectos en 2005.¹

1. Como la Constitución vigente establece que los prefectos deben ser nombrados por el presidente, para satisfacer la demanda regional se aprobó en 2005 una

Un esfuerzo por graficar el proceso político probablemente mostraría una línea parecida a la del producto real por habitante, con fuertes oscilaciones, pero que, al final, termina en 2006 más o menos donde comenzó a principios de los años cincuenta. Incluso los discursos son parecidos, pues hacen referencia a la independencia económica, el control estatal de los recursos naturales de exportación, la inclusión social, el protagonismo del Estado en la economía y una dinámica populista de participación corporativa de los grupos organizados en la toma de decisiones. Este ejercicio puede considerarse en el eje vertical grados de libertad y control, o de participación y autoritarismo, o de institucionalidad e informalidad, valorando como positiva o negativa cualquiera de las tendencias, pero no podrá negar oscilaciones con avances o retrocesos en un momento, que compensan o anulan las tendencias de otro momento.

¿En qué medida es posible construir una democracia estable, es decir, institucionalizada y sustentada en una ciudadanía responsable y un Estado responsable (que responde, que es *accountable*), en una sociedad tan heterogénea y desigual, relativamente estancada y que sustenta sus expectativas en una riqueza que no crea? En esta pregunta se condensa la magnitud del desafío político y se sugiere que tienen relevancia las teorías que planteaban una fuerte correspondencia entre la política y la economía, y que en nuestro caso hablarían de una subdemocracia consistente con el subdesarrollo.

El ch'enko estructural²

Es frecuente que se defina a Bolivia como un país diverso y heterogéneo. Es difundida la metáfora del abigarramiento de René Zavaleta,³

ley interpretativa que obliga al presidente a designar como prefectos a los que sean elegidos por mayoría de votos en la circunscripción departamental.

2. Esta sección sintetiza y reproduce parte de mi libro *La democracia en el ch'enko* (2004). La siguiente sección hace lo propio con *La trampa del rentismo* (2006). La fusión de ambos es nueva y se justifica la presentación de los resultados de esas investigaciones en el hecho de que los libros mencionados no se difundieron fuera de Bolivia.
3. Ver Zavaleta (1986).

así como la noción pluricultural y multilingüe que enfatizan Carlos Toranzo y Xavier Albó (pluri-multi),⁴ y que ocupa ya un lugar en el artículo primero de la Constitución Política del Estado. Con Fernando Calderón apelamos a una noción quechua, la del *ch'enko*,⁵ que nos parecía más apropiada para referirse a un mundo dinámico como el de la economía.

La noción de *ch'enko* permite vincular los ámbitos culturales y sociales a las estructuras económicas, que no solamente tienen diversas formas de producir, consumir e intercambiar, sino que establecen entre sí relaciones que permiten a sus agentes aprovechar y reproducir la heterogeneidad.

Esta manera de analizar la realidad social y económica tiene una larga tradición, pero con frecuencia ha sido confinada a estudios históricos, especialmente los que utilizaron conceptos complejos como el de la formación económica y social y la articulación de modos de producción. Pero se la encuentra por ejemplo en los estudios de Arthur Lewis sobre el crecimiento en economías con abundancia de fuerza de trabajo⁶ y estaba también presente en los primeros estudios sobre el desarrollo en América Latina, cuando la heterogeneidad era definida a partir de las diferencias de productividad y tecnología.⁷

Ningún análisis del desarrollo en Bolivia puede desconocer la existencia de distintos sistemas de valores y de metas sociales, y de

4. El término fue promovido en el libro que editó Carlos Toranzo (1993).

5. Calderón (1988, 1995) ha utilizado la idea en varios trabajos suyos. Ver también Laserna (1995). La palabra es de origen quechua, aunque se ha castellanizado parcialmente por su extendido uso, y se refiere a un lío o entrecruzamiento desordenado, en pequeño, de objetos y procesos. En el oriente del país seguramente utilizarían la palabra *chipa* o *chipado* con más familiaridad. En el quechua peruano se diría *ch'inqu*.

6. Lewis (1960).

7. La CEPAL, bajo el liderazgo intelectual de Raúl Prebisch, llamó la atención sobre los obstáculos al desarrollo provenientes de las profundas diferencias estructurales, y su modelo centro-periferia mostraba que esas diferencias tendían a reproducirse. Aníbal Pinto, en sus estudios sobre la concentración del progreso técnico, mostró que el modelo centro-periferia tenía una cierta vigencia interna en las relaciones intersectoriales dentro de las economías latinoamericanas. Una excelente síntesis de los aportes de la CEPAL se encuentra en el libro de Octavio Rodríguez (1980) prologado por el mismo Prebisch.

hecho muy pocos lo hacen, pero es frecuente ignorar que de ahí se deduce que a ellos también corresponden diversos comportamientos, medios y procedimientos. El tiempo libre, el trabajo, la amistad, el consumo, la fiesta o la educación no tienen las mismas connotaciones para todos los bolivianos, y esas diferencias ponen de manifiesto la heterogeneidad estructural como un rasgo definitorio de la sociedad y de la economía.⁸

Tampoco puede desconocerse que la economía boliviana se incorpora parcialmente a un sistema más amplio, internacional, pero que lo hace con distinta intensidad y de diferente manera según las economías de las que está compuesta.⁹

El reconocimiento de economías diversas no implica una visión estática y compartimentada, pues es bien sabido que muchas veces las personas transitan a lo largo de su vida de una a otra o incluso combinan sus tiempos diarios entre una y otra economías, creando flujos intensos de gente, bienes y dinero que sin embargo no logran superar el carácter estructuralmente heterogéneo y poco integrado del modelo boliviano.

Tomando en cuenta la base desde la cual se organizan las actividades de producción, trabajo y consumo, y desde la cual se define la racionalidad que vincula los medios y objetivos en cada una de esas economías, pueden distinguirse por lo menos tres:

-
8. Por cultura entiendo, como lo plantea Alain Touraine en sus trabajos, el conjunto de prácticas, conocimientos y creencias que vinculan a sociedad y naturaleza. Es, por tanto, un concepto mucho más amplio que el que se refiere a manifestaciones identitarias, a etnicidad o incluso ideología. La identidad quechua o aymara no es determinante de un tipo de comportamiento económico, como lo demuestran los migrantes a Buenos Aires o Virginia, que siguen *ch'allando* sus bienes, bailando sus carnavales o celebrando Urkupiña mientras logran adquirir ciudadanía política y afirmarse como agentes económicos en el corazón del capitalismo. La identidad étnica se recrea de acuerdo a los contextos y no impide una inserción más dinámica en el mercado. Las personas y los grupos en los hechos utilizan elementos de su cultura tanto para adaptarse como para resistir nuevas situaciones, pudiendo en ambos casos (re)construir su identidad.
 9. Opto aquí por el uso de la noción amplia de "economía" para evitar deliberadamente una discusión conceptual que sería interesante pero, por el momento, no muy útil, sobre si se trata de "sectores", "modos de producción", "esferas de circulación" o "modos de vida".

Economía de base natural

En las áreas rurales tradicionales del oriente y el occidente del país, y en gran medida también en los espacios de colonización, predomina una economía de base natural. Es de base natural porque el trabajo y la producción se organizan a partir del control o el acceso a recursos naturales básicos como la tierra y el agua. Su núcleo central es la economía campesina, con fuertes (y variados) rasgos comunitarios, pero forman parte de esta economía las actividades de caza y pesca, recolección y aprovechamiento forestal e incluso ciertas formas de explotación minera (una gran parte organizada como cooperativas).

Es una economía vinculada al mercado, pero se destaca su base natural porque las decisiones y la asignación de recursos que ejecutan los agentes en esta economía no son determinadas tanto por las condiciones de su inserción al mercado como por su objetivo fundamental, que es el de asegurar la reproducción de la unidad económica a partir del control de recursos naturales. Es desde este principio que se organiza la unidad y se asignan los recursos, buscando emplear toda la fuerza de trabajo disponible en la familia o la comunidad, en un esfuerzo conjunto orientado a reducir los riesgos más que a maximizar los beneficios.

Por ello mismo, procurando disponer de una canasta variada de productos y dispersar los riesgos, las unidades que componen la economía de base natural tienen fuertes tendencias a la diversificación productiva y espacial, y, en consecuencia, también a desarrollar actividades de escala reducida. Emplean tecnologías simples y basadas en energía animal y fuerza de trabajo familiar, que se transmiten mediante la práctica y, por ello, tienen escasa capacidad para asimilar innovaciones externas.

A esta economía pertenece la mayor parte de la actividad agropecuaria campesina. En términos generales, estimamos que absorbe a cerca del 40% de la población.¹⁰

10. El indicador fundamental que he utilizado para distinguir estadísticamente estas tres economías es el del grado de inserción al mercado de acuerdo a las condiciones de trabajo del jefe de hogar. Estos datos y los que se exponen a continuación, salvo que se mencione otra fuente, provienen de la Encuesta de Hogares

Economía de base mercantil

En el otro extremo de integración al mercado está la economía de base mercantil, cuyas unidades asignan sus recursos precisamente en función de la posición y capacidad que tienen de competir en el mercado. Está compuesta por unidades de producción de bienes y servicios que emplean mano de obra asalariada y que se organizan a base del mercado con el fin de maximizar las utilidades a través de la venta de bienes y servicios. En el texto nos referiremos a ella también con la expresión “economía mercantil”.

Para mantener o aumentar sus ganancias en la competencia, las unidades de base mercantil utilizan tecnologías más sofisticadas y energía eléctrica o de petróleo, están más abiertas a la incorporación de innovaciones y de hecho las estimulan, y tienden a la especialización y a la división del trabajo. Esta economía se localiza sobre todo en las áreas urbanas, pero también se la encuentra en algunos enclaves extractivos y agropecuarios. A ella está vinculada poco más de la cuarta parte de la población, incluyendo la que depende del Estado, sobre todo por la condición mercantil de la fuerza de trabajo, la tecnología y la jerarquización laboral, y el conjunto del servicio doméstico, que es una fuerza laboral también asalariada. Forman parte de esta economía las industrias minera y petrolera, pues si bien dependen de los recursos naturales, toman sus decisiones a partir del mercado y en función de sus condiciones de competencia y rentabilidad.

Economía de base familiar

En medio de estas dos economías, compartiendo características de ambas y con muchas variedades de organización, se encuentra la economía de base familiar. Se trata de una economía compuesta por unidades fuertemente ligadas al mercado, hacia el que dirigen sus productos y del cual obtienen sus insumos, pero que se constituyen a base de una organización familiar (extensa) del trabajo. Pueden emplear

realizada por el INE el año 2000 a través del Programa Mecovi. Hay bases de datos más recientes pero las proporciones no han variado significativamente.

tecnologías que van desde la más simple hasta la más sofisticada, y en ocasiones el trabajo es altamente especializado, pero el referente principal del cálculo económico que orienta las decisiones de asignación de recursos en general no es el beneficio, sino el ingreso total. Por tanto, rara vez se diferencian las remuneraciones al trabajo de las remuneraciones al capital o a la organización. La unidad de base familiar tiene como prioridad asegurar su reproducción y, por consiguiente, también tiene una fuerte preocupación por minimizar los riesgos, pero eso no impide que en algunos casos se registren cambios que les permiten transformarse en unidades de acumulación de capital y pasen a formar parte de la economía de base mercantil.

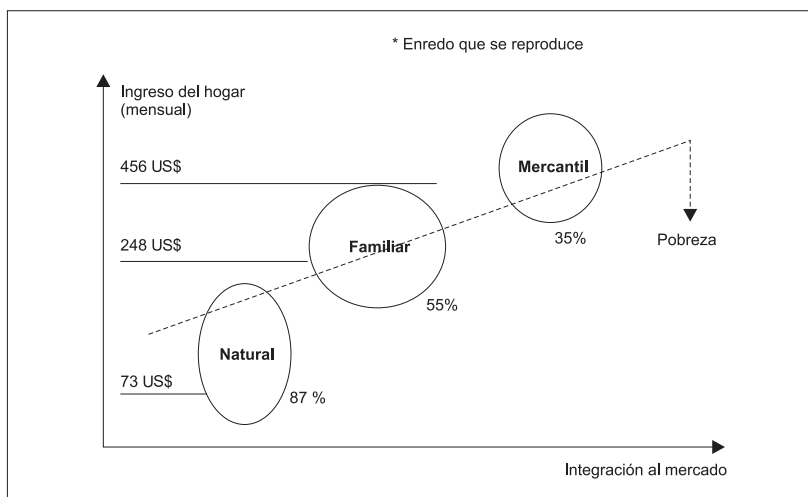
Tomando como indicador fundamental la característica de empleo de los jefes de hogar, podría estimarse que en esta economía, ubicada sobre todo en las áreas urbanas, se encuentra aproximadamente el 36% de la población. Para simplificar, nos referiremos a esta también como economía familiar.

El gráfico 7.3 sintetiza la descripción anterior de una manera por cierto muy simplificada, porque entre otras cosas separa lo que en la realidad está muy imbricado. Un mismo hogar puede tener a sus miembros trabajando en las diversas esferas y hasta una misma persona puede transitar, incluso en un mismo día, entre una y otra (como el maestro fiscal que trabaja de taxista en las noches o la secretaria que tiene una tienda informal).

El gráfico muestra los niveles promedio de ingreso familiar que corresponden a cada economía en el eje vertical, la proporción de pobreza que afecta a sus miembros con la línea punteada que atraviesa las esferas y, en la elongación vertical de las esferas, el grado de desigualdad dentro de cada una de ellas. El eje horizontal muestra el grado de integración al mercado. Se observa con claridad que a mayor cercanía al mercado los ingresos totales son más elevados, hay menor desigualdad (representada por la diagonal vertical de la esfera) y menor pobreza entre sus miembros.

Estas economías no son solamente partes o componentes de un único sistema de (más o menos) mercado, y tampoco son solamente la periferia excluida del capitalismo, “el rebalse del agro” o “el último recurso de los rechazados”, sino que son también economías que tienen dinámicas propias que las hacen atractivas o aceptables para sus

Gráfico 7.3
LA TRAMPA DEL CHE'NKO



miembros. Lo demuestra la elevada proporción de casos que se encuentran en la economía familiar cuya experiencia inicial o previa de trabajo ha sido asalariada y que buscaron activamente establecerse de manera independiente.¹¹

El mercado laboral fue y es para muchos un espacio de aprendizaje de tecnologías, saberes y habilidades que les permite luego establecerse por su cuenta, alcanzando fuera de la economía mercantil algo que valoran mucho, como es el control de su propio tiempo. Como también lo valoran los campesinos que se resisten a abandonar o cambiar una economía de bajos rendimientos, algunos migrando hacia la frontera agrícola y otros participando en movimientos que demandan parcelas de tierra para restablecer o reproducir esa economía natural.¹²

11. Encuesta del mercado laboral en Cochabamba, 1986, Ceres. Los datos han sido parcialmente utilizados por Peña (1989).

12. Al margen del oportunismo de los dirigentes, que tratan de expropiar tierras en producción en las que ya existen inversiones y mejoras, la reivindicación

De modo que ni la informalidad urbana ni la economía campesina, para utilizar palabras más comunes, pueden ser interpretadas solamente como resultado de la insuficiencia dinámica de la economía de mercado para absorber a todos los trabajadores.

Esas formas económicas deben ser reconocidas también como una expresión exitosa de resistencia al capitalismo y, en particular, a la disciplina laboral que impone y requiere de los trabajadores.

Lo afirmado no pretende ignorar que los salarios en la economía mercantil son, para una gran parte de los trabajadores, demasiado bajos y que probablemente no compensan el sacrificio de libertad personal de la que se puede disfrutar en las economías de base natural o familiar. Lo importante, en todo caso, es reconocer que las relaciones entre las tres economías configuran un cuadro complejo en el que las influencias y determinaciones no son unidireccionales ni perjudican (o aprovechan) sólo a una en desmedro (o a favor) de la otra.

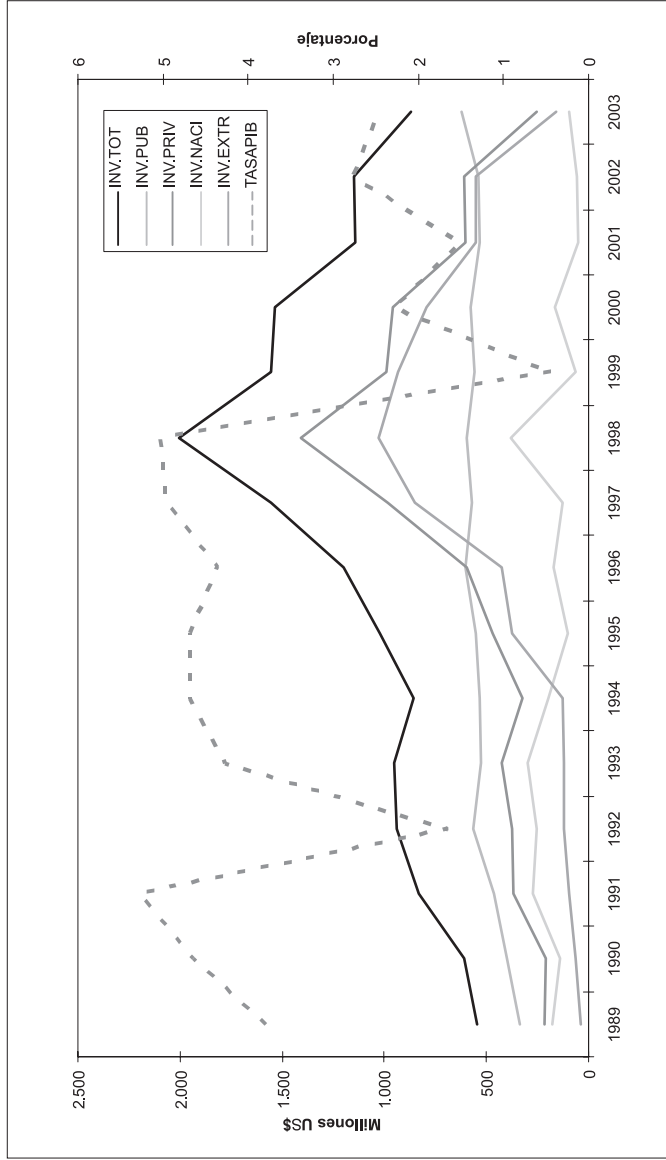
Este esquema básico de la economía boliviana ayuda a comprender por qué la productividad es tan baja en el país y por qué las inversiones, públicas o privadas, tienen tan poco impacto en el crecimiento de la economía.

En efecto, como se muestra en el gráfico 7.4, lamentablemente referido sólo al periodo más reciente, hay una escasa correspondencia entre inversión y crecimiento. Y se trata de un período excepcional en la magnitud de la inversión, especialmente impulsada por la inversión externa. No deja de ser interesante notar la tendencia ligeramente creciente y muy estable de la inversión pública en contraste con las pronunciadas oscilaciones en el crecimiento del PIB, que muestran que tampoco la inversión pública es una gran generadora de crecimiento.

Como anticipamos, en esta explicación hay que tomar en cuenta también otro fenómeno relevante, montado a horcajadas entre la

concita apoyo por la ilusión de resolver con tierras los problemas de pobreza de quienes puedan trabajarlas. Lo cierto, sin embargo, es que el ingreso laboral promedio de un asalariado agrícola (US\$ 75 al mes en 2004) es superior al que obtiene un campesino independiente (US\$ 50 al mes en promedio), y este enfrenta, además, la incertidumbre respecto a la naturaleza (sequías, inundaciones, cambios climáticos), ante la que sus ingresos son muy vulnerables.

Gráfico 7.4
BOLIVIA: INVERSIÓN Y CRECIMIENTO



Fuente: INE y Min Planeamiento, comp. F Milenio

política y la economía, que es el rentismo. Revisemos brevemente de qué se trata.

La trampa del rentismo¹³

Con la noción de rentismo nos referimos a un comportamiento que busca obtener réditos particulares —ventajas, beneficios o ingresos para individuos o grupos— mediante el ejercicio de poder político o la adquisición de influencia en el sistema decisional, convirtiéndolos en mecanismos para obtener control y usufructo de una riqueza ya existente o que se genera fuera del entorno en que esa relación ocurre.

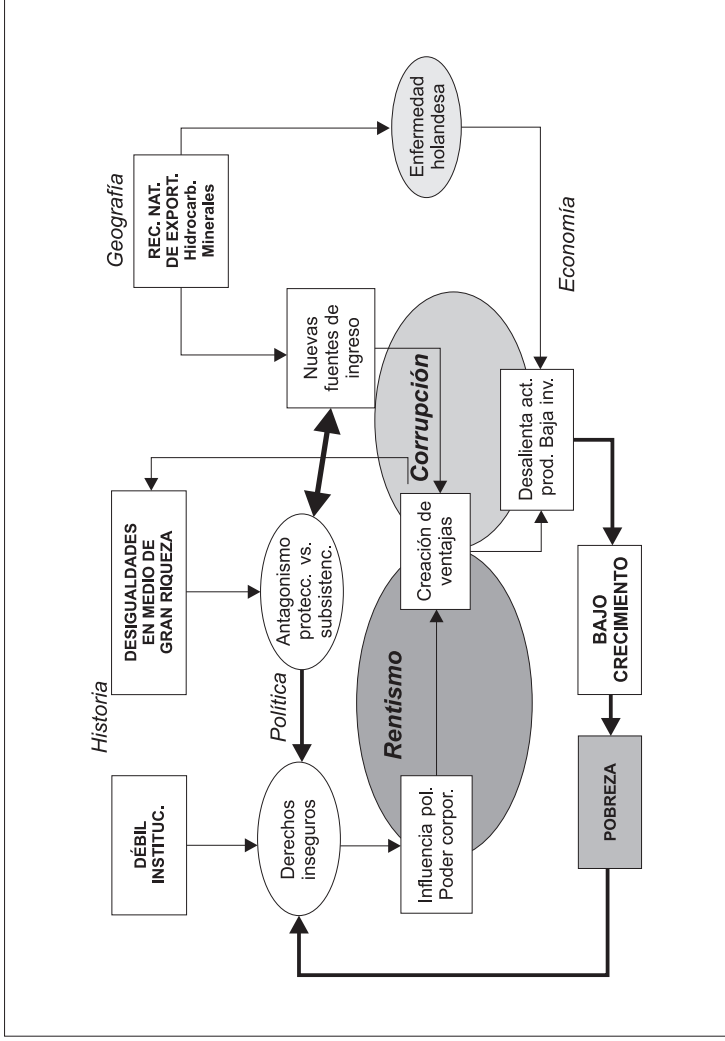
Como en el rentismo se intenta obtener valor a través de una decisión política más que a través de una transacción económica, involucra habitualmente al Estado y afecta a los recursos públicos. Puede detectarse en asignaciones presupuestarias que responden a presiones, en subsidios, en ventajas particulares, en aranceles o precios diferenciales e incluso en la provisión privilegiada de servicios públicos.

Aunque la lógica del rentismo se expresa sobre todo en la pugna por el control de una riqueza existente, sobre cuyos derechos de explotación y usufructo no existe claridad ni seguridad institucional, si uno va más allá de sus manifestaciones encuentra que los factores que dan origen al rentismo son fundamentalmente tres (ver gráfico 7.5): la debilidad institucional del Estado y su incapacidad para establecer y resguardar los derechos de las personas, la existencia y percepción de profundas desigualdades y la concentración de riqueza o recursos, especialmente por parte de entidades públicas, que han sido generados fuera del sistema económico de producción y consumo en el que se desenvuelve la mayor parte de la población.¹⁴ El rentismo

13. Esta sección sintetiza y reproduce parte de mi libro *La trampa del rentismo* (2006), escrito con la colaboración de José M. Gordillo y Jorge Komadina.

14. Con frecuencia se ha prestado mayor atención a este último factor, llegándose a acuñar incluso la idea de una “maldición de los recursos naturales” para explicar las paradojas de la abundancia natural y la pobreza en que se debaten los pueblos. Los ejemplos más referidos de esto son Venezuela en América Latina, Nigeria en el África y Argelia, Irak o Libia en el Medio Oriente. Esto simplemente quiere decir que el problema es más evidente donde hay más concentración de recursos naturales de exportación, pero no es el único factor, como lo prueban

Gráfico 7.5
LA TRAMPA DEL RENTISMO



concentra los esfuerzos y las expectativas económicas en la política (de ahí la aparente *politización* de la sociedad boliviana que engaña a tantos observadores), y al hacerlo desalienta la actividad productiva creadora de valor, reduce las inversiones o su rentabilidad relativa y provoca bajos niveles de crecimiento económico.

En los últimos años se puede observar una fuerte correlación entre el aumento de expectativas rentistas, medido por las reservas de gas natural convertidas en “la última oportunidad” según el discurso predominante, y el crecimiento de los conflictos sociales (ver gráfico B del anexo).

La existencia de esa correlación no ignora que cada conflicto tiene su propio perfil en términos de actores, adversarios, formas y reivindicaciones, y que el conjunto es mucho más complejo de lo que puede representarse gráfica o estadísticamente, o resumirse en una correlación, por lo que sería tan equivocado pensar que todos los conflictos se explican por el rentismo como creer que el rentismo solamente se manifiesta en acciones conflictivas.

Pero lo que no puede ignorarse en el análisis de la dinámica general de los conflictos sociales es la importancia que tiene en Bolivia la acción corporativa y su orientación estatista, o la frecuentemente señalada extrema *politización* de la vida social boliviana. Lo exiguo del excedente bajo control estatal y lo mucho que se espera de él, que genera expectativas que aumentan sin cesar, contribuyen a explicar la magnitud de las frustraciones que inflaman el tejido social, que a su vez se manifiestan en una fuerte tendencia hacia la fragmentación de la acción colectiva.

Los datos de conflictos y la tolerancia hacia ellos que muestra la población a pesar de los costos que tiene que pagar por ellos configuran un panorama anómico, de escasa sujeción a las normas o de respeto a la ley, que se dice respetar pero condicionada a su “utilidad” o conveniencia.

los casos en que existe también alta concentración, pero la institucionalidad y la equidad impiden que se manifieste con las mismas consecuencias. Tal vez la magnitud del problema dependa de la magnitud de los recursos, pero el problema se presenta también en muchos otros casos en que se encuentran riquezas mineras o petroleras en países de inseguridad jurídica y alta desigualdad.

Esto explica también la tendencia al particularismo y su agudización a medida que se ha ido debilitando el sistema institucional.

Por la comparación con otras situaciones temporales y geográficas, sabemos que la debilidad institucional del Estado es una variable determinante del rentismo. Por supuesto, no hay razón para pensar que la relación sea unidireccional, pues el mismo rentismo corporativo erosiona el estado de derecho. Pero es mucho más fuerte en el otro sentido, ya que donde no hay controles institucionales tiende a imperar la ley del más fuerte, es decir, del grupo que es capaz de organizarse y ejercer presión. Además, debe destacarse el carácter dinámico de esa relación y, por tanto, la posibilidad de que el rentismo pueda aumentar o disminuir, tener mayor o menor relevancia, según las circunstancias.

En contraposición a la actitud anómica puesta de manifiesto por la alta frecuencia de conflictos, que muestra la debilidad institucional y política del Estado y al mismo tiempo contribuye a socavarlo, la población deposita en el Estado expectativas enormes, presumiéndolo o deseándolo fuerte en términos económicos o materiales sin que ello logre expresarse en alguna forma de responsabilidad que retribuya al dador. En Bolivia, y quizás también en gran parte de América Latina, se cree que el ciudadano es definido por sus derechos y el Estado por sus obligaciones.

En efecto, se espera mucho del Estado pero no hay disposición a aportar, lo que define una forma de estatismo dependiente que, sin embargo, tiene sentido mientras el Estado sea un mecanismo real de acceso a recursos. En suma, un Estado que es políticamente débil pero económicamente fuerte (es decir, con recursos económicos) ofrece las condiciones más favorables para el desarrollo de comportamientos rentistas, que es precisamente lo que está ocurriendo en Bolivia y ha sido referido muchas veces en relación con Venezuela y otros países monoproductores de minerales e hidrocarburos.

Rentismo: trayectoria dependiente

Ninguno de los aspectos reseñados es reciente o específico de la realidad boliviana, ni ha surgido estimulado por el descubrimiento de las reservas de gas natural a partir de las inversiones atraídas en los años noventa con la capitalización. Al contrario, los datos sugieren que

las tendencias actuales forman parte de trayectorias dependientes, marcadas por efectos en cadena que han condicionado el funcionamiento de las instituciones y de los agentes económicos, y posiblemente ocurre lo mismo en otros casos.¹⁵

La búsqueda de claves en la historia permite recordar que las estrategias de organización y control social diseñadas durante la colonización española se basaron en los requerimientos de un sistema extractivo de recursos naturales: la minería de la plata.

Es notable observar que el modelo institucional diseñado y aplicado por el virrey Francisco de Toledo durante su gestión (1568-582) estableció fundamentos que todavía perviven en la cultura política y en los hábitos colectivos contemporáneos.

Los elementos básicos que conformaron la estructura productiva eficiente que floreció a principios del siglo XVII fueron: el monopolio estatal de los recursos estratégicos para explotar las riquezas existentes, la organización social segregada en grupos territorial y socialmente diferenciados y una combinación de sectores productivos privados que concurrían individualmente al mercado (mineros, hacendados, comerciantes) junto a sectores comunitarios que se vinculaban al mercado a través de intermediarios étnicos que negociaban sus productos (fuerza de trabajo, alimentos, materias primas).

Pero ese estado colonial era poderoso sólo en apariencia, pues institucionalmente resultaba débil en extremo, no sólo porque abrió muchos frentes de conflicto y negociación, sino porque terminó por otorgar fueros especiales a los grupos con mayor capacidad de presión. Además, el instrumento de la etnicidad, que tenía por objetivo segregar a las poblaciones para controlarlas mejor, resultó siendo fácilmente manipulable y acabó por erosionar el sistema. Así, aunque explotar la plata era un negocio privado, este negocio se sustentaba

15. Las trayectorias dependientes explican la persistencia de instituciones y normas que no son necesariamente óptimas o que incluso pueden ser muy ineficientes y hasta perjudiciales para el conjunto, pero que generan retroalimentación estimulante a algunos agentes claves que se encargan de reproducirlas desde una posición dominante. Este concepto se basa en la noción de *path dependence* explorada en la economía de los rendimientos crecientes por W. Brian Arthur (1994). Ver especialmente "Path dependence, self-reinforcement and human learning" (pp. 133-158).

en un andamiaje estatal cuya estructura dependía del frágil equilibrio de múltiples intereses corporativos, los que negociaban desde su posición de poder la parte que les correspondía del excedente que se generaba en el sector minero.

La enconada resistencia al cambio modernizador que se intentó posteriormente propició una peculiar alianza entre los capitales de los hacendados, comerciantes y mineros republicanos, quienes entre 1830 y 1870 diseñaron un estado protector que distribuía las rentas mineras a través de la manipulación del valor de la moneda.

En conclusión, aunque los liberales introdujeron representaciones y prácticas políticas propias de la modernidad, la mayor parte de la población continuó reproduciendo el orden simbólico colonial construido en torno a la visión de una pluralidad pactada y jerárquica.

El creciente protagonismo estatal, renovado por experiencias nacionalistas, a veces autoritarias y a veces populistas, en cierto modo prolongaba las tradiciones del mundo andino, en el cual las jefaturas étnicas y el estado inca establecieron también lazos de reciprocidad y redistribución con las distintas poblaciones, en una práctica que el estado colonial prolongó durante cuatro siglos. Ya desde el período republicano del siglo XIX el estado boliviano se fue convirtiendo en una importante fuente de empleo y de manipulación de clientelas, amparado en un régimen político electoral que funcionaba como regulador del ascenso social. En el siglo XX, las experiencias fascista y comunista, y en particular las revoluciones rusa y mexicana, impulsaron el desarrollo del nacionalismo, remozando discursivamente hábitos que se arraigaron cada vez más. Así, los mecanismos rentistas pueden ser leídos, alternativamente, como formas de clientelismo político o como dispositivos de reciprocidad que la población ha internalizado como hábitos sociales.

Hacia fines de la década 1970, el Estado no era solamente el principal empleador e inversionista del país, sino también el principal comprador y exportador. Acceder a los favores del Estado era más importante que acceder a los mercados, de modo que se generó un amplio espacio para el florecimiento de prácticas rentistas, tanto individuales como colectivas.

Desde la “nueva política económica” lanzada en 1985, aceptada por la necesidad de controlar la hiperinflación reordenando el gasto

fiscal y liberalizando los mercados, se puso en marcha un proceso de modernización que fue reduciendo el protagonismo del Estado en la economía, lo que provocó protestas y movilizaciones de quienes vivían de los subsidios estatales, y cuya neutralización por la vía represiva sumó el resentimiento a la nostalgia, incubando el sentido de revancha que animaría los conflictos sociales durante los cuatro años de gobierno del ex dictador Banzer, elegido presidente con apenas 22% de los votos en 1997.

Si se pasa revista a los conflictos sociales que han dominado el escenario político desde entonces, además de observar el sostenido aumento en su frecuencia e intensidad, se encuentra que, más allá de la evidente fragmentación de los actores, hay algunos temas recurrentes a los que sus líderes apelan para tratar de agregarlos.

En el año 2000 el país vivió dos momentos de severa crisis. El primero giró en torno al agua y se localizó en Cochabamba, con un discurso que convocaba a resistir el control transnacional de ese recurso natural en las jornadas del mes de abril. El segundo, los bloqueos rurales de septiembre del mismo año cuyo epicentro estuvo en el altiplano paceño, giró en torno a la idea de Estado, y propuso su rescate como referente de integración política y económica, su ocupación territorial o su sustitución a partir de una exitosa reinención de la leyenda de la exclusión (y la correspondiente propuesta de “descolonización”).

Los dos temas —defensa nacionalista de los recursos naturales y recuperación del Estado intervencionista— retornaron juntos en octubre de 2003, cuando las movilizaciones en La Paz y El Alto forzaron la renuncia de Gonzalo Sánchez de Lozada. Lo que al final aglutinó la protesta fue la supuesta necesidad de recuperar el Estado para la defensa del gas, codiciado por intereses extranjeros. Ambos temas fueron articulados en esa ocasión al recuerdo de la derrota del Pacífico, reconstruido como trauma nacional de pérdida territorial y encierro geográfico frente a un vecino cada vez más fuerte, Chile. En ese momento la movilización, predominantemente urbana y muy concentrada en El Alto y La Paz, se fortaleció al personificar en el presidente Sánchez de Lozada al “modelo” que desde 1985 había apuntado a una reforma institucional que contradecía los hábitos del “sentido común”.

Así, los momentos de mayor visibilidad social han mostrado el vigor y la profundidad de las raíces del rentismo corporativo, plasmado en la apelación al rol distributivo del Estado. Su persistencia no puede explicarse por la reiteración tradicional de comportamientos o prácticas, sino por el hecho de que estos logran retroalimentación positiva en la forma de premios, beneficios, prestigio, influencia y poder para los actores del rentismo. Estos son tanto colectivos o grupales como individuales, y no solamente justifican la acción tomada, incluso a despecho de las consecuencias negativas o de exclusión que pueden tener para otros grupos, sino que se ofrecen como modelos susceptibles de ser replicados por otros.

Por supuesto, los límites de este proceso están definidos por la disponibilidad de recursos para redistribuir y por la capacidad de tolerancia que tenga el Estado frente a las presiones de que es objeto. Dicha capacidad varía más que los recursos, pues está sujeta a decisiones y voluntades políticas, es decir, humanas. En la historia boliviana son muchos los momentos en los que se alcanzaron límites de violencia y represión que dieron señales de retroalimentación negativa a los grupos rentistas. Pero en el largo plazo prevalece en ellos el recuerdo de lo que lograron, que es el que finalmente estimula la reproducción del comportamiento social rentista.

Cultura política e incentivos del rentismo

El renacimiento de los hábitos que en 2000 se habían presentado solamente como reivindicaciones fundadas en la nostalgia estuvo en 2003 alentado por la posibilidad de contar con una base material para restablecerlos: el gas natural, cuyas reservas aumentaron justamente en esos años.

Para junio de 2005, cuando renunció Carlos Mesa a la presidencia, la acción corporativa se había hecho vigorosamente estatista y, aunque era minoritaria en términos demográficos, tenía sustentos ideológicos que posibilitaron su rápida irradiación hacia el resto de la población. Para muchos ciudadanos, incluso el abuso del que son víctimas en los bloqueos y a través de marchas amenazantes y violentas resultaba tolerable por el carácter “justo y legítimo” que otorgaban al reclamo. Así, la “mayoría silenciosa” terminó siendo,

en gran medida, una mayoría condescendiente, que al callar otorga razón.

“Nacionalizar”, es decir, colocar el gas bajo control directo del Estado equivale, en esa percepción, a recuperar la riqueza para la nación, la cual en la práctica está limitada a los grupos que ganan su derecho de inclusión o usufructo a base de “heroísmo colectivo”, es decir, de presión callejera, que se presume más heroica cuanto más violenta, aunque no se le oponga represión alguna, como ocurrió en gran medida bajo los gobiernos de Banzer y Mesa.

Así volvió a articularse la que podríamos denominar columna vertebral de la ideología y práctica política tradicionales, formada por cuatro componentes. El corporativismo, el clientelismo, el estatismo y el rentismo.

Por corporativismo entendemos la acción colectiva en la que predomina un principio de identidad que afirma alguna característica particular de diferenciación frente al resto, y que aspira a convertir en estatales los intereses que en realidad son específicos del grupo y cuya realización puede ocurrir en detrimento del bien común.

El clientelismo se refiere a una relación basada en el intercambio de favores; pueden ser materiales por simbólicos, como los que ocurren cuando se otorga respaldo político a cambio de acceso privilegiado a recursos o servicios cuya asignación requiere el uso de poder.¹⁶

Como estatismo definimos a aquella ideología que enfatiza el rol y la capacidad del Estado para la solución de los problemas sociales y económicos, y que, por tanto, tiende a depositar en los órganos públicos un poder discrecional excesivo y grandes expectativas, aunque difícilmente podrá cumplirlas.

16. Es tan generalizada esta relación que incluso se establece más allá de la gestión política inmediata. Por ejemplo, la contribución de las regiones a la independencia nacional, que se recuerda como principal fecha cívica en los departamentos, ahora se considera como una suerte de “cumpleaños” de la región, en cuya celebración se esperan “regalos” del poder central, sea inaugurando obras o aprobando leyes, muchas veces inaplicables y casi siempre improvisadas. En el último 16 de julio se podía leer en la prensa: “La Paz recibirá sólo 3 leyes de regalo”, mientras se recordaba cómo en otras épocas ese número era mucho mayor. Una de tales leyes creó una nueva sección municipal, generando un conflicto mayúsculo entre dos pueblos que disputan su derecho a ser la capital de ella.

Y, como señalamos antes, el rentismo se manifiesta en la realización de acciones colectivas destinadas a obtener, mediante la aplicación de poder político, una transferencia de bienes o servicios que no es equivalente al esfuerzo realizado para obtenerlos. Tal transferencia puede tomar la forma de una decisión política favorable, una asignación presupuestaria específica, subsidios, aranceles o servicios públicos.¹⁷

De hecho, si observamos con detenimiento la situación actual en Bolivia encontraremos que esos cuatro componentes están presentes y tienen fuerza, pero configuran todavía una columna precaria y endeble debido a que sus dos polos materiales son débiles.

En efecto, el polo de la acción social, donde se asienta la práctica del corporativismo, es débil por la fragmentación de los actores: no existe un grupo con la consistencia social que tuvieron los mineros para cohesionar con su energía las acciones colectivas. Estas tienden más bien a la dispersión, carecen de liderazgo. La victoria electoral del MAS sugiere que ese partido podría convertirse en el núcleo de articulación de este polo, aunque al parecer ello ocurrirá más por una vía típicamente caudillista que por un modelo institucionalizado.

El otro polo, el del excedente económico, es cada vez más importante. El recurso natural existe, lo sabemos por los estudios prospectivos realizados y las reservas probadas y probables, y por tanto sabemos que la riqueza ha sido descubierta y se puede imaginar su potencial económico, pero para que se realice en la medida de las expectativas se requieren nuevas y mayores inversiones y una integración más efectiva a los mercados. El gas natural es el elemento más importante de la política pero todavía no ha desarrollado toda su potencialidad en la economía.

17. Los cuatro conceptos están fuertemente relacionados y hasta podría decirse que son parte de un mismo fenómeno visto de perspectivas diferentes. Pero es útil diferenciarlos por el hecho de que cada uno pone énfasis en algo diferente que es necesario resaltar. Por ejemplo, la idea de corporativismo hace referencia al principio identitario de la acción colectiva en tanto que el clientelismo a la naturaleza de la relación política que se establece en ella; y mientras el estatismo destaca el rol esperado del Estado, el rentismo pone atención en los objetivos y finalidades perseguidas. Y aunque puede suponerse que no es difícil encontrarlos juntos y reforzándose mutuamente, el mismo caso boliviano que estamos analizando nos demuestra que no siempre ha sido así.

¿Puede superarse la subdemocracia del subdesarrollo?

Al comenzar esta reflexión nos preguntábamos ¿en qué medida es posible construir una democracia estable, es decir, institucionalizada y sustentada en una ciudadanía responsable y un Estado responsable en una sociedad tan heterogénea y desigual, relativamente estancada y que sustenta sus expectativas en una riqueza que no crea? Y se sugería considerar la existencia de una subdemocracia en correspondencia al subdesarrollo.

Utilizar nuevamente el prefijo “sub” puede herir sensibilidades, pues luego de haber sido muy empleado en los años cincuenta y sesenta, se prefirió recurrir a una terminología más aséptica, como la de “en vías de desarrollo” o “del tercer mundo”. Pero aunque sea imprecisa y hasta desagradable, convengamos en que la idea de “subdesarrollo”, como la de “subdemocracia”, es más directa y nos permite evitar el disimulo y la autocomplacencia en el debate. Además, siendo brusca o hasta torpe, conlleva también un desafío para la acción.

La idea de subdesarrollo no se refiere solamente a características descriptivas, como la pobreza extendida, la desigualdad, los bajos niveles de consumo, las altas tasas de natalidad y de mortalidad, el analfabetismo, la precariedad habitacional y escasa cobertura de servicios, sino sobre todo a un potencial desperdiciado y que no se aprovecha plenamente, y a aspiraciones humanas que no son satisfechas.

Desde este punto de vista resulta todavía más pertinente hablar de subdesarrollo en Bolivia tomando en cuenta el agudo contraste entre las condiciones de vida de su población, el potencial que tienen sus enormes riquezas naturales y su posición geopolítica y el persistente deterioro relativo de la posición del país comparada con la de sus vecinos.

Como se ha tratado de mostrar en las páginas anteriores, pensamos que en la confluencia del *ch'enko* y el rentismo se encuentran las razones principales para que esto ocurra. No hay incentivos al aumento de la productividad y los incentivos que realmente existen desvían la creatividad y el esfuerzo colectivos hacia la captura de riqueza más que a su creación.

La pregunta que queda es si puede hablarse de una “subdemocracia” y, en caso de afirmarlo, cuál es su relación con el subdesarrollo.

Que hay democracia en Bolivia es indudable. Las principales autoridades son elegidas en procesos ampliamente participativos y transparentes, funcionan poderes institucionales diferentes y hay organismos que protegen los derechos civiles, incluyendo los de asociación, libertad de expresión y movimiento, por mencionar algunos indicadores fundamentales. Pero es también indudable que hay muchos signos de precariedad que ponen en duda la calidad o solidez de la democracia. La inestabilidad institucional es uno de ellos, incluyendo la sustitución de los golpes militares (1964, 1969, 1970, 1971, 1978, 1979, 1980) por golpes sociales para reemplazar a los gobernantes (1984, 2003 y 2005), y la facilidad con que se fuerza la renuncia de magistrados de las Cortes Suprema, Electoral y Constitucional, o la permanente “reforma institucional” que renueva la estructura del poder ejecutivo, de las superintendencias o de los niveles departamentales de gobierno. Luego de que en 1967 se reformara totalmente la Constitución Política del Estado, se introdujeron cambios en 1994 y 2005 y se ha forzado recientemente la instalación de una Asamblea Constituyente que tiene la misión de fundar una vez más Bolivia.¹⁸ Si la ley fundamental de todo el sistema normativo del país está en duda, con mayor razón lo están todas las demás normas e instituciones.

Puede pensarse que esta es una exageración, porque más allá de los discursos, al final es poco lo que cambia. Pero no se trata de que haya o no cambios, sino de la precariedad o provisionalidad que caracteriza a las instituciones. Porque en una sociedad de fuertes organizaciones corporativas y hábitos orientados a la acción directa y a métodos de presión social, la debilidad de las instituciones las hace vulnerables a intereses particulares que, al final, acaban desplazando o disolviendo el interés general. Una democracia de instituciones que son fácilmente penetradas por el particularismo y en la que el bien común no puede reflejarse en sus acciones, es una subdemocracia. Quizás algunos prefieran hablar de la disociación entre la

18. Forzada, porque se transgredieron los procedimientos para incorporar en la Constitución Política del Estado la figura de la Asamblea Constituyente, a fin de poder convocarla y ponerla en funcionamiento como lo exigía la presión callejera. Hasta entonces, la CPE podía reformarse en el Congreso siempre que se aprobaran los nuevos contenidos en dos legislaturas diferentes y por dos tercios.

formalidad y la realidad de la democracia. Es lo mismo. De lo que hablamos es, nuevamente, de una potencialidad que no se realiza, o de una promesa que no se cumple.

Entre ambos “sub” es explicable el “des” contento.

Terminemos esta reflexión con la pregunta final que nos habíamos planteado: ¿tiene algo que ver el “subdesarrollo” con la “subdemocracia”? En otras palabras, ¿son el *ch'enko* y el rentismo también trampas para la democracia? Todo indica que sí.

Por un lado está la reconocida dificultad de armonizar instituciones que corresponden a estructuras heterogéneas y racionalidades diferentes. Pensemos, por ejemplo, para mencionar algo muy sencillo pero fundamental, en la escasa pertinencia de la individualidad en una organización que tiene fuertes bases comunitaristas.

Por el otro, está la distorsión que el rentismo crea en la relación de la gente con el Estado, que mientras más control ejerza sobre recursos económicos será más objeto de disputa de los grupos organizados, de modo que sus políticas tenderán, al final, a reproducir privilegios y mecanismos de exclusión, incluidas las desigualdades del mismo *ch'enko* del que algunos obtienen ventajas.

La democracia y el desarrollo requieren de un estado fuerte, y este solamente existe allá donde los ciudadanos lo sostienen y vigilan, y le exigen servicios de calidad y entregados con eficiencia. Para que esto ocurra debe haber un mínimo de igualdad. Esta es la que se busca cuando se establece la ciudadanía como base del sistema político. La ciudadanía es una condición que se adquiere, por ejemplo, pagando impuestos además de votando, y una dependencia o subordinación del Estado a ese ciudadano. Esto es muy difícil de lograr si el Estado, controlando una riqueza existente,¹⁹ puede prescindir de las contribuciones fiscales de una gran parte de la población y, sin embargo, prestarle servicios como si fueran dones o favores, como “caballos regalados cuyos dientes no se miran”.

La democracia no es imposible. El desarrollo tampoco lo es. Pero ambos requieren asumir desafíos mayores que los que hasta ahora hemos aceptado enfrentar.

19. Sea natural, como los minerales o el gas, o sean excedentes externos que le lleguen por la vía de la cooperación internacional, que al cabo funcionan igual.

El más importante es, probablemente, el de la construcción de ciudadanía. Hasta ahora el tema ha sido enfocado desde el lado de los derechos políticos, postulándose la necesidad de fortalecer la participación, en lo que se ha venido en llamar el empoderamiento, y también desde el lado de las instituciones, dado que la vigencia del estado de derecho protege, preserva y garantiza el ejercicio de los derechos ciudadanos. Los resultados obtenidos con estas políticas no son despreciables pero están muy lejos de haber resuelto los problemas.

Los estudios sobre la pobreza contribuyen a entender por qué. La carencia de recursos sitúa a las personas en tal condición de vulnerabilidad que las hace extremadamente dependientes del clientelismo y la manipulación, sea de gobiernos, iglesias u organismos de cooperación gubernamentales o no, o simplemente les impide disponer de las bases materiales que les permitan acceder a los derechos jurídicos y políticos que supuestamente las leyes les conceden.

No es momento de revisar con detalle la literatura, pero parece haber acuerdo en que los programas y las políticas de lucha contra la pobreza tampoco resultaron muy exitosos y en muchos casos fueron incluso contraproducentes, pues acentuaron la dependencia y erosionaron las fuentes de seguridad de sus beneficiarios. De ahí que se ha planteado la necesidad de fortalecer, ampliar o cuando menos formalizar la disponibilidad de activos.²⁰ Incluso en muchos casos se ha vuelto a insistir en la fórmula de la distribución de tierras, es decir, en la reforma agraria, que tuvo tanto éxito en el siglo XIX pero que perdió relevancia con la industrialización y más aún en la economía contemporánea, cada vez más integrada y dinamizada por la información y el conocimiento.²¹

20. El BID, bajo la conducción de Orazio Atanasio y Miguel Székely, organizó un interesante esfuerzo de investigación en esta línea, cuyos resultados se publicaron en la revista *El Trimestre Económico* (n° 263, de julio-septiembre de 1999, FCE, México), y Hernando de Soto ha abogado insistentemente por la necesidad de dar seguridad jurídica a la propiedad de los informales para facilitar su conversión en capital. Ver *El otro sendero* y sobre todo *El misterio del capital*.

21. Las reformas agrarias latinoamericanas tampoco han sido muy exitosas, ni siquiera cuando llegaron a cumplir sus metas distributivas como en Bolivia. Agotado el primer impacto, la sujeción a la tierra parece haber encadenado a la población campesina a la pobreza, pues permitió la renovación del *ch'enko*.

En todo este proceso se perdió de vista que el activo más importante que podría estar en manos de la gente, tanto para sostener su condición ciudadana como para darle la oportunidad de desarrollar sus capacidades, eran esos mismos recursos naturales que, concentrados en el Estado, no han hecho más que afianzar el rentismo corporativo y sus perniciosas consecuencias. No se trata, por supuesto, de distribuir los recursos naturales mismos como activos, sino de convertir en un derecho ciudadano el usufructo directo de las rentas que su explotación genera.²² El acceso a esos recursos, a través del gasto público, ha sido desigual y excluyente, y ha estado casi siempre sujeto a elevados riesgos de corrupción, clientelismo y prebendalismo. Sólo si se establece como un derecho se evitará su manipulación burocrática y las personas tendrán la certidumbre necesaria para invertirlos de una manera que les sea beneficiosa.²³ Y si no, de todos modos habrán ejercido su derecho y tendrán que asumir su propia responsabilidad por las consecuencias de sus actos y de sus decisiones. En eso consiste, precisamente, la ciudadanía.

-
22. Es como si, en vez de distribuir la tierra, se le permitiera a cada uno disponer de una parte de lo que ella rinda en forma de renta, liberándolo de la obligación de trabajarla directamente y de convertirse en agricultor o pastor, y dándole por tanto la oportunidad de elegir lo que el dinero le permita hacer o comprar. Ya no se plantearía el dilema de darle el pescado o la caña de pescar al pobre, sino de otorgarle la posibilidad de que decida por su cuenta si quiere el pescado, la caña o lo que se le ocurra y desee. Esto mismo ha sido planteado por Thomas Palley, Nancy Birdsall y Arvind Subramanian para el caso de Irak, y por Xavier Sala i Martín y Arvind Subramanian para Nigeria.
 23. No hay mucha literatura sobre el tema pero las pocas evaluaciones que se conocen de los programas de transferencia de efectivo a los pobres (*cash transfers*) muestran que todos han resultado exitosos, y más aún cuanto más universales y menos sujetos a decisiones burocráticas han sido. La mayor parte de esos programas condicionan la transferencia de efectivo a ciertos requisitos (asistencia a la escuela, vacunaciones y revisiones sanitarias, demostrar que carece de medios, etc.), pero no son los requisitos los que determinan el éxito sino la transferencia en efectivo, que es el único elemento común de todos esos programas. La evidencia adicional dice que el éxito es mayor cuanto menos y más flexibles son los requisitos que condicionan la transferencia. Ver por ejemplo Tabor (2002), que contiene referencias a varios estudios sobre el tema.

Por supuesto que esta opción será resistida por la burocracia fiscal, que puede contar con el respaldo de una larga tradición ideológica que estará temerosa de que los servicios públicos y la reiterada oferta estatista pierdan recursos. Pero la crisis fiscal puede evitarse si se desarrolla un adecuado sistema impositivo que, ciertamente, podría empezar por gravar la misma renta que se distribuya,²⁴ y que, al fin de cuentas, es el que permite el funcionamiento de los aparatos estatales donde no abundan los recursos naturales. No es casual que sea precisamente en estos casos donde la democracia es más sólida, pues se funda en estados y ciudadanías más fuertes.

Podría también objetarse la propuesta argumentando que ella no resuelve sino que consolida el rentismo. Esto es cierto pero sólo si no se diferencia un rentismo corporativo, que incentiva la acción particularista y excluyente y por tanto desvirtúa la acción política utilizándola como un disfraz de la pugna económica, de un rentismo individual y universal, que puede más bien afirmar la responsabilidad y la libertad de las personas. De modo que es verdad, la propuesta no elimina el rentismo, pero podría reemplazar uno perverso, que es el vigente, por otro virtuoso.

En cuanto a las consecuencias que esta propuesta podría tener sobre el desarrollo económico, se dirá que no es razonable distribuir recursos que ya están concentrados y listos para la inversión. ¿Vale la pena recordar que esta objeción se basa en el ilusorio supuesto de que esa inversión se ha de realizar efectivamente y que va a ser tan rentable y eficiente como lo promete el discurso político? ¿Y que esa promesa nunca pudo cumplirse? En realidad, en términos de desarrollo, lo importante es preguntarse quién está mejor capacitado para transformar una riqueza natural no renovable en una riqueza sostenible, ¿la burocracia política o la gente? La experiencia histórica ha dado ya respuestas bastante claras a este dilema. Por supuesto, tampoco hay garantía alguna de que estos recursos, dispersos y en poder de la gente,

24. Esta es, en efecto, la propuesta formulada por Martin Sandbu en la revista *World Development*, quien sugiere establecer las "cuentas de riqueza natural" (*natural wealth accounts*) a nombre de cada ciudadano, de modo que aun si el Estado cobrara un impuesto del 100% sobre las rentas, ya habría cambiado para bien la calidad de su relación con la población y esta sería más consciente y exigente.

sean invertidos productivamente, pero aun si se destinaran al consumo tendrían no solamente un impacto de equidad muy importante sino que generarían un efecto multiplicador que ampliaría los mercados de una manera suficientemente significativa como para, a su vez, estimular nuevas inversiones destinadas a abastecerlos.

¿Resuelve esta idea la cuestión del *ch'enko*? En la medida en que la distribución sea universal crearía la oportunidad de que incluso las economías más aisladas puedan establecer un vínculo monetario con el mercado, reduciendo por tanto su vulnerabilidad y los riesgos del intercambio que, en gran medida, explican las resistencias que tienen frente a este quienes se refugian en las economías naturales y familiares.²⁵

Existe también el riesgo, dependiendo de los montos a los que alcance una eventual distribución individual y de la importancia relativa que tenga para la persona, de que la recepción de una renta segura desaliente el esfuerzo laboral y la iniciativa productiva. Pero ello supondría que o los montos son muy altos y llegan a satisfacer las expectativas de consumo, o que las expectativas son muy bajas y no aumentan. Un rápido cálculo sugiere que ninguna de las dos opciones es muy probable, y, si lo fuera, sería posible introducir mecanismos tributarios o restricciones a la producción para limitar los montos y administrar mejor los impactos de sumas muy elevadas.

Finalmente, aunque no es la menos importante, está la cuestión de la volatilidad asociada a los ciclos exportadores de materias primas y los efectos de inestabilización que tienen para las economías que dependen de ellos. Se trata de un problema importante que ha sido resuelto en muchos casos mediante la creación de fondos de estabilización que supuestamente absorben dinero en los auges y lo distribuyen en las contracciones. Fuera de que estos fondos funcionan mucho mejor en la teoría que en la realidad, el problema no tiene que ver con la distribución de la renta sino con las características mismas del mercado. Y si los fondos de estabilización no funcionan,

25. En consecuencia, si en una economía más integrada y dinámica alguna gente optara por conservar tradiciones, ya no será como mecanismo de defensa frente a las incertidumbres del cambio, sino como opción de identidad cultural.

lo que sí se ha observado es que la gente está mejor preparada que los burócratas para administrar este tipo de problemas, como lo mostró Paul Collier al estudiar el caso de los productores de café en Kenya.²⁶

En todo caso, el debate y la reflexión sobre esta propuesta puede prolongarse y tratar toda la enorme diversidad de aspectos que toca. Lo que está claro es que es necesario cambiar la situación actual de subdesarrollo y subdemocracia, y que no pueden esperarse resultados diferentes si se continúan repitiendo las mismas prácticas y políticas que han generado esa situación y que la reproducen y reavivan continuamente.

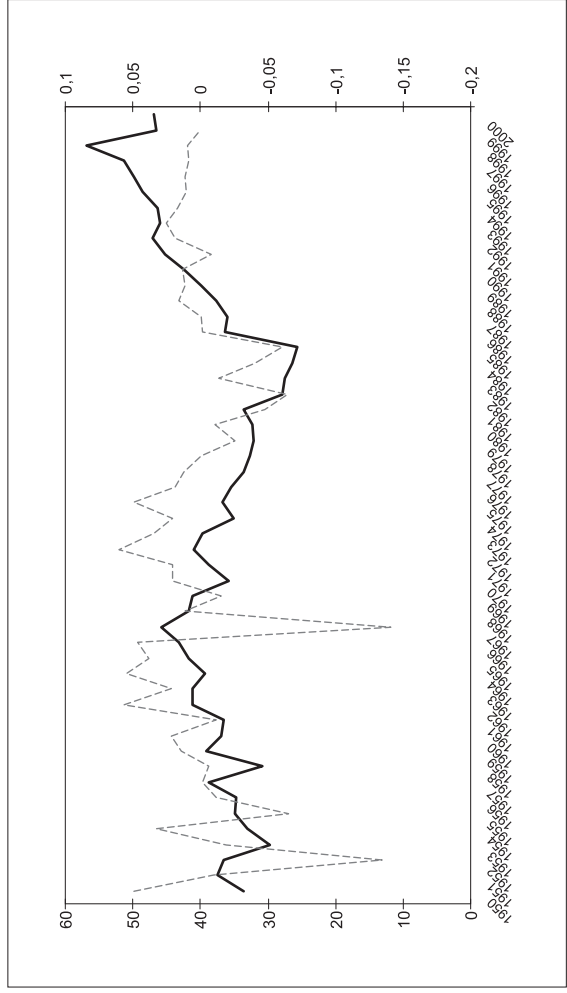
Para enfrentar este desafío Bolivia vive un momento crucial, pues el nuevo *boom* exportador está recién empezando, por lo que los recursos recién han comenzado a llegar, y tiene ya una experiencia de distribución universal de efectivo que ha demostrado que es administrativamente viable y económicamente efectiva: el bonosol o pensión universal de vejez que se estableció en 1996.²⁷

Hay, sin embargo, un obstáculo formidable, y es que la fuerza de la tradición ha canalizado las expectativas de la población hacia el estatismo, reanimando a los viejos actores del rentismo corporativo, y ha respaldado un proyecto de poder que entiende el *ch'enko* como un principio fundamental de identidad que intenta cristalizar en un nuevo orden jurídico. De modo que el riesgo mayor que corre Bolivia es el de desperdiciar una nueva oportunidad para afianzar la democracia e impulsar el desarrollo. Pero hay que insistir en que ese destino no es inevitable y que, como se ha sugerido en los párrafos anteriores, hay un gran espacio para encontrar y construir alternativas que den respuestas efectivas a las aspiraciones de la población.

26. Ver Collier y Gunning (1999).

27. La evaluación más reciente de esta experiencia está contenida en *La inversión prudente* (2006), que reúne seis estudios independientes sobre el tema.

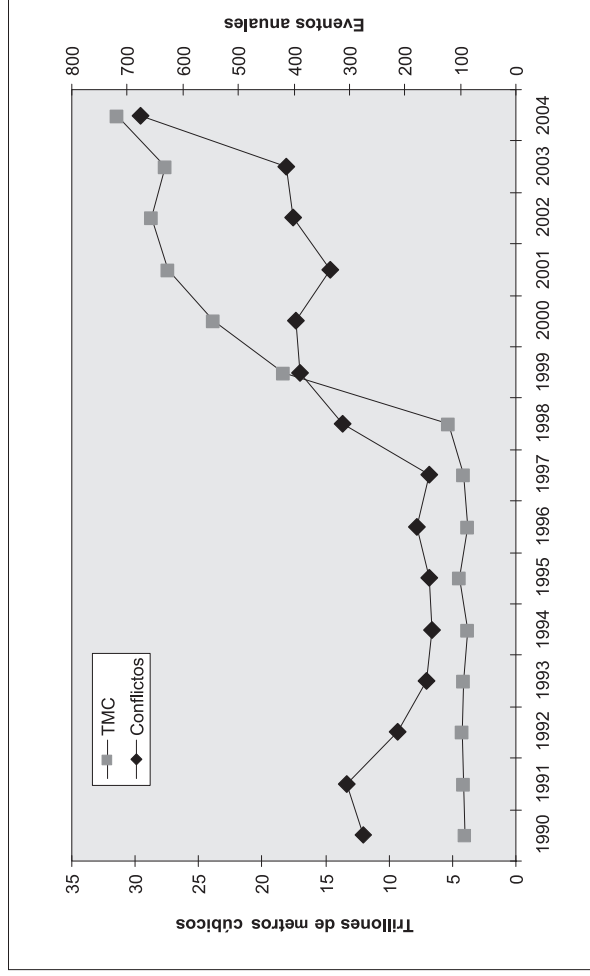
ANEXO
Gráfico A
BOLIVIA: IMPORTANCIA DEL COMERCIO EXTERIOR



Fuente: World Penn Tables. CIC - University of Pennsylvania.

En este gráfico se traza una serie que muestra el porcentaje que representa el comercio exterior, como suma de exportaciones e importaciones, respecto del producto interno bruto. Como referencia, la serie del fondo es la misma del gráfico 7.2, de crecimiento real del producto por habitante.

Gráfico B
GAS Y CONFLICTO SOCIAL (CORRELACIÓN 0,834461)



Fuentes: BP World Series, Ceres: Observatorio de conflictos.

Este gráfico muestra la evolución de las reservas de gas natural, tomadas como proxy de las expectativas sociales, y la frecuencia de conflictos sociales, medidos por el número de eventos conflictivos que registra la prensa cada año.

Bibliografía

ARTHUR, W. Brian

- 1994 *Increasing Returns and Path Dependence in the Economy*. Ann Arbor: The University of Michigan Press.

CALDERÓN, Fernando

- 1988 *Búsquedas y bloqueos*. Cochabamba: Ceres.

- 1995 *Ahora sí que sí y si no por qué: gobernabilidad, competitividad e integración social en Bolivia*. La Paz: Cedla-Ceres.

COLLIER, P. y J. W. GUNNING (eds.)

- 1999 *Trade Shocks in Developing Countries*. Nueva York: Oxford University Press.

LASERNA, Roberto

- 1995 *Paradojas de la modernidad*. La Paz: Los Amigos del Libro.

- 2004 *La democracia en el ch'enko*. La Paz: Fundación Milenio.

- 2006 *La trampa del rentismo*. La Paz: Fundación Milenio.

LASERNA, Roberto *et al.*

- 2006 *La inversión prudente*. La Paz: Fundación Milenio.

LEWIS, Arthur

- 1960 "Desarrollo económico con oferta ilimitada de mano de obra". En *El Trimestre Económico*, Vol. XVII, n° 108: 629-673. México D.F.: Fondo de Cultura Económica.

PEÑA, Freddy

- 1989 "La articulación entre el sector formal y el sector informal: el caso de los obreros fabriles en Cochabamba". Tesis de Maestría. Lovaina: Université Catholique de Louvain, Département des Sciences Economiques.

RODRÍGUEZ, Octavio

- 1980 *La teoría del subdesarrollo de la CEPAL*. México: Siglo XXI Editores.

TABOR, Steven R.

2002 *Assisting the Poor with Cash: Design and Implementation of Social Transfer Programs.* Washington D. C.: World Bank.

TORANZO, Carlos

1993 *Lo pluri-multi o el reino de la diversidad.* La Paz: Ildis.

ZAVALETA, René

1986 *Lo nacional-popular en Bolivia.* México: Siglo XXI Editores.

8

Ecuador: el fracaso de lo que nunca existió

*Simón Pachano**

Resumen

Este artículo analiza el fracaso de los reiterados intentos de implantación de políticas de apertura y liberalización de la economía, así como de modernización del Estado (reducción del aparato administrativo, desregulación, descentralización). Considera a los arreglos institucionales y a los cálculos estratégicos de los actores políticos y sociales como los factores que explican la ausencia de consensos en torno a un modelo económico en el Ecuador. El texto pone atención en la consolidación de un alto número de actores con poder de veto que obtienen beneficios en un modelo rentista de matriz estatal. Finalmente, revisa brevemente las perspectivas de análisis desde las que se ha buscado explicar este proceso.

Introducción

Desde 1981, cuando se introdujeron las primeras medidas de ajuste en la economía, no ha sido posible establecer acuerdos estables y de largo alcance en torno a las políticas económicas y sociales en el Ecuador. Los sucesivos gobiernos, cada uno de ellos encabezado por

* Este texto es una versión revisada del que se publicó en el libro *La trama de Penélope* y constituye una síntesis del trabajo desarrollado durante la estadía como *visiting fellow* en el Kellogg Institute, en el otoño de 2003. Agradezco los sugerentes comentarios de Romeo Grompone a la presentación de la versión preliminar en el seminario realizado en Lima en agosto de 2006.

un partido diferente o por presidentes sin partido, intentaron aplicar políticas de similar orientación, pero todos debieron enfrentar fuertes movilizaciones de los sectores laborales, la oposición de diversos sectores empresariales y el bloqueo por parte de los partidos políticos que contaban con representación en el Congreso Nacional. Los intentos de apertura y liberalización de la economía han encontrado fuerte resistencia no solamente en los sectores que podían ser potenciales perdedores en un proceso de este tipo (trabajadores, campesinos) y de los opositores ideológicos, sino también de los que se supone podrían obtener ventajas e incluso de los que decían apoyarlos. 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.¹ Por un lado, la preservación del papel central del Estado en la asignación de recursos impide colocar al Ecuador dentro de la corriente neoliberal predominante en América Latina. Por otro lado, la instauración de ámbitos en los que tiene vigencia la economía de mercado, la parcial apertura hacia el exterior, algunas medidas de flexibilización laboral y una caótica reforma financiera no permiten asegurar que se ha conservado en su totalidad el modelo previamente existente.²

Independientemente de la opinión acerca de los contenidos de las políticas —que no es materia del presente análisis—, cabe preguntarse por las causas de este proceso contradictorio. Si se asume una

-
1. Análisis de los avances y retrocesos a lo largo de la década de 1980 se encuentran en Thoumi y Grindle (1992), Conaghan, Malloy y Abugattás (1990) y Conaghan y Malloy (1994). En el primero se pone énfasis en el carácter inacabado del proceso de reformas, con especial referencia a los ciclos políticos de la economía. Un estudio reciente es el de Mejía *et al.* (2004), que ofrece un panorama más completo y que asienta sus explicaciones en las características del sistema político.
 2. Según un análisis comparativo de 19 países de América Latina, en 1999 Ecuador ocupaba el cuarto lugar de los que en menor medida habían impulsado las denominadas reformas estructurales, que comprendían apertura comercial, liberalización financiera, privatización, reforma laboral y reforma fiscal (Lora y Panizza 2003: 126; véase también Correa 2002: 92).

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.³ Por consiguiente, es pertinente preguntarse por las causas que llevaron a configurar una situación que, de hecho, coloca al país al margen de la corriente predominante en el contexto continental. Por ello llama la atención no solamente la escasez de estudios sobre el tema, sino que la mayor parte de la reflexión académica considere que este no existe, es decir, que no es un problema que debe ser explicado.⁴ No lo es, seguramente, porque en general los estudios de la economía como de otras ramas de las ciencias sociales han partido de la premisa de que a lo largo de este proceso se implantó una economía de corte neoliberal.⁵ De este modo se ha eliminado casi completamente la discusión acerca del proceso de formulación de políticas y sobre todo de aplicación de estas, lo que quiere decir que se ha dejado de lado el contenido propiamente político de la definición del rumbo económico del país.⁶

Mi interés en el presente trabajo es entrar precisamente en ese campo. Para hacerlo, y como he señalado antes, tomo como premisa la

-
3. Los otros países en que esas políticas no pudieron ser implantadas son Venezuela, Nicaragua y Uruguay. Desafortunadamente, no existen estudios comparativos que den cuenta de los procesos seguidos en cada uno de ellos, pero se puede suponer que son más numerosas las diferencias que las semejanzas. Sin embargo, es probable que entre Ecuador y Venezuela se encuentren algunas similitudes.
 4. En la última sección analizo brevemente algunos de los estudios desarrollados sobre esta materia.
 5. Estudios como los de Acosta (2000), Salgado (2001) y Schuldt (1994) se inscriben en esa perspectiva que considera un hecho indiscutible la existencia de un ordenamiento neoliberal en el Ecuador. En la posición opuesta, que es mucho menos influyente en el campo académico, se cuentan trabajos como los de Armijos y Flores (1991), Hey y Klak (1999), Dahik (1991) y Lucio Paredes (2000).
 6. Una excepción en este sentido es, como he señalado antes (véase nota número 1), el trabajo de Mejía *et al.* (2004). A este debe añadirse, dentro de una visión comparativa, el reciente informe del Banco Interamericano de Desarrollo (BID 2006), que aborda como núcleo central “el proceso de formulación de políticas (PFP)” (Ibíd.: 4). Como antecesores de estos trabajos se pueden considerar los de Conaghan, Malloy y Abugattás (1990), Conaghan y Malloy (1994), Thoumi y Grindle (1992), Araujo (1998), Montúfar (2000) y parcialmente el de Schuldt (1994).

construcción inacabada de un orden económico claramente definido —independientemente de su contenido—, derivada de la ausencia de consensos en torno a la orientación de la economía.⁷ No niego los reiterados intentos de sucesivos gobiernos por implantar un modelo neoliberal, pero sostengo que esos esfuerzos nunca arrojaron los resultados esperados por ellos. Es precisamente la constante reiteración en la introducción de esas políticas la que llama la atención y la que demuestra el carácter inacabado del proceso, ya que de otra manera no habría sido necesario insistir en ellas.

Un análisis de este tipo puede poner énfasis en uno de los múltiples niveles que inciden sobre el proceso de definición de políticas, ya sea el estructural, el cultural, el institucional o el de las decisiones y las prácticas de los actores sociales y políticos. En el medio académico ecuatoriano ha predominado el primero (Acosta 2000, Salgado 2001, Araujo 1998, Armijos y Flores 1991), mientras la perspectiva cultural se ha ocupado de aspectos más generales, con escasa atención a los procesos de formulación de políticas (Bustamante 1984, 1997; Menéndez 2001, Hurtado 2006, Seligson y Córdoba 2002, 2006). Así mismo, la visión institucional se ha preocupado de temas diferentes a este, como los partidos políticos, los procesos electorales y la relación entre el gobierno y el Congreso (León 2001, Freidenberg 2005, Freidenberg y Alcántara 2001a, Ibarra 1994, 1996; Mejía 1998, 2002, 2004; Pachano 2000, 2001; Sánchez 1999, Sánchez Parga 1998, Verdesoto, 1994).

Por diversas razones, considero que el tema debe ser tratado desde una perspectiva que integre el nivel institucional y el de las decisiones estratégicas de los actores sociales y políticos. La primera de esas

7. Debo destacar el carácter secundario que tiene para este análisis el contenido o la orientación de las políticas, ya que lo que importa realmente es la ausencia de consensos en torno a ellas. Generalmente se ha visto el problema únicamente como rechazo a la receta neoliberal del Consenso de Washington, pero lo mismo puede decirse de la ausencia de acuerdos en torno a las políticas que buscan mantener la orientación anterior. Esto puede llevar a tratar el tema como un enfrentamiento de dos concepciones claramente definidas, pero en mi opinión —como se verá a lo largo de este texto— esa perspectiva puede dar apenas una explicación parcial. El problema es mucho más complejo, ya que los diversos actores sociales y políticos han cambiado permanentemente de posición.

razones proviene de una visión comparativa, que identifica las diferencias que se producen entre países con características estructurales bastante similares cuando son distintas las instituciones y las prácticas de los actores.⁸ La segunda razón es que tanto los acercamientos estructurales como los culturales no ofrecen explicaciones satisfactorias. Los primeros conducen a niveles de generalidad muy amplios que desembocan en apreciaciones mecanicistas en las que prácticamente no tiene cabida la dimensión propiamente política del asunto. Los otros corren siempre el riesgo de perder la capacidad de definir adecuadamente la relación causal o, dicho de otra manera, de identificar con precisión la *variable dependiente* y las *variables independientes*, especialmente cuando se considera a los factores culturales como la causa fundamental y no como una construcción social. La última razón se fundamenta en la necesidad de detectar los factores estrictamente políticos y valorar su peso en el proceso de definición de políticas. Sin que esto signifique negar la incidencia que pueden tener otros aspectos, es innegable que las definiciones políticas se sitúan por encima de ellos y los determinan. Por consiguiente, se hace necesario un acercamiento que reconozca como elementos centrales a las decisiones y a las prácticas de los actores políticos dentro de un marco institucional. En definitiva, es necesario contar con un marco metodológico y conceptual que apunte a descifrar la racionalidad de los actores y que ofrezca los elementos adecuados para valorar el peso y la incidencia de cada uno de ellos en el proceso de definición de las políticas.

El proceso de las políticas

Con el fin de contar con una visión de conjunto, considero necesario hacer un breve recuento del proceso político vivido en Ecuador desde el retorno a la democracia en 1979, destacando las orientaciones de las políticas económicas impulsadas por cada uno de los gobiernos y los problemas que debieron enfrentar en su momento. Los presidentes

8. Los ejemplos más claros para el caso ecuatoriano son los de Bolivia y Perú, países muy similares en términos estructurales, pero con grandes diferencias en lo institucional y en las prácticas y cálculos estratégicos de los actores políticos y sociales.

—independientemente de sus respectivas posiciones políticas— invariablemente adoptaron duras medidas al inicio de sus respectivos períodos, pero siempre dieron marcha atrás hasta terminar, en la mayor parte de los casos, en formas de populismo económico (Conaghan, Malloy y Abugattás 1990, Thoumi y Grindle 1992). Como he señalado al inicio, todos los intentos de aplicación de políticas económicas tuvieron similar orientación pero se encontraron con la oposición generalizada, entre ellos la de quienes a su vez trataron de impulsar medidas de esa naturaleza cuando les correspondió la conducción del gobierno.⁹

Durante la década de 1970, la economía ecuatoriana había experimentado las más altas tasas de crecimiento de su historia y había asistido a transformaciones estructurales desconocidas hasta entonces.¹⁰ Sin embargo, los signos auspiciosos del primer gobierno constitucional (1979-1984), que hacían esperar una virtuosa combinación de democracia, crecimiento económico y bienestar de la población, llegaron a su fin al comenzar la década de 1980 y obligaron a tomar medidas drásticas.¹¹ En la medida en que no estuvieron presentes los problemas que en ese momento azotaban a la mayor parte de países del continente (altas tasas de inflación, déficit fiscal inmanejable, gran peso de la deuda pública sobre el presupuesto,

-
9. A esto cabría añadir la ausencia de propuestas alternativas. Las agrupaciones políticas y sociales opuestas a la corriente neoliberal no han logrado rebasar el nivel discursivo general y finalmente, cuando han debido formar parte del gobierno, han reproducido las mismas prácticas que las demás. Los ejemplos más ilustrativos son los de Izquierda Democrática en el período 1988-1992 y Pachakutik y MPD en 2003.
 10. Entre 1972 y 1980, la economía creció a una tasa promedio de 10,8%. La transformación de la estructura económica se expresó fundamentalmente en el alto crecimiento de los sectores industrial y de servicios frente al relativo estancamiento del agrícola (Araujo 1998: 4, Thoumi y Grindle 1992: 25 y ss).
 11. En marzo de 1981, el gobierno presidido por Jaime Roldós elevó los precios de los combustibles, de las tarifas eléctricas y del transporte, y en diciembre del mismo año prohibió la importación de vehículos (Cf. Araujo 1998: 18). En marzo del siguiente año, bajo la presidencia de Osvaldo Hurtado, se decretó una devaluación del 20% con referencia al denominado dólar de intervención, y en mayo del mismo año una nueva devaluación del 32% para el dólar del mercado libre (Ibíd.: 18). Este conjunto de medidas parecía anticipar una redefinición de la economía en la dirección que lo hacían en ese momento varios países de América Latina.

entre otros), la aplicación de medidas de ajuste y estabilización tuvieron un carácter estrictamente coyuntural. Su objetivo era el retorno al equilibrio de las condiciones previamente existentes y no el cambio de modelo económico (Araujo 1998: 31, Schuldt 1994: 72). La confianza depositada en la explotación petrolera influyó decisivamente en estas decisiones, pero fueron más importantes las consideraciones de carácter político y social. En efecto, la debilidad política del primer gobierno de la etapa democrática y la fuerte convulsión social a la que debió enfrentarse a lo largo de su período frenaron todos los intentos de avanzar en el proceso de reformas estructurales.¹²

En síntesis, durante el primer gobierno de esta etapa se dibujó un esquema que combinaba algunos elementos propios de la ortodoxia neoliberal con otros que eran claramente reminiscencias del pasado.¹³ La aplicación de políticas de ajuste y de austeridad debía enfrentar, en primer lugar, a las conductas rentistas que se habían generalizado a lo largo de una década de auge económico. En esas condiciones era muy poco probable que cualquier sector social apostara por el cambio del *statu quo*, ya que eso de hecho introducía elementos de incertidumbre en tanto podía verse afectada su posición en la asignación de recursos. En segundo lugar, debió sufrir la alta conflictividad política y social provocada en gran medida por la aplicación de esas mismas medidas, pero también por otros factores que en adelante se fueron estableciendo como características de la política ecuatoriana.¹⁴ En tercer lugar, se vio relegada por el predominio de una visión de los problemas como desajustes coyunturales y no como

12. Las medidas económicas encontraron resistencia en los sectores de trabajadores organizados. En mayo de 1980, se desarrolló la primera huelga nacional, convocada por el Frente Unitario de Trabajadores. En octubre de 1982, las protestas llegaron a su nivel más alto y contaron con el apoyo de las cámaras empresariales, lo que puso al gobierno al borde del colapso. Estas últimas se produjeron por las limitaciones a los incrementos de salarios, los recortes al gasto público y la elevación del precio de la harina (Thoumi y Grindle 1992: 40).

13. Entre estas últimas cabe destacar la *sucretización* de la deuda, que constituyó un subsidio generalizado a los empresarios.

14. Las demandas orientadas hacia el gobierno central no se originan únicamente en las medidas económicas que este toma. Ellas se expresan más bien en la conducta rentista generalizada.

fallas estructurales, con lo que se dejaba abierta una ancha puerta para el surgimiento de las demandas de corto plazo.¹⁵ Finalmente y como factor fundamental, las medidas de ajuste se enfrentaron a poderosos actores sociales que se beneficiaban de las condiciones existentes y que lograban establecer su presencia directamente en el sistema político (Conaghan, Malloy y Abugattás 1990: 10).¹⁶ La capacidad de veto de estos actores basada en la disponibilidad de grandes recursos materiales y políticos fue decisiva en el destino de la agenda gubernamental. La debilidad del gobierno —apoyado por una minúscula bancada parlamentaria— fue fundamental en este sentido.¹⁷ A ello contribuyó también la fragmentación del Congreso, en donde se constituyó una oposición heterogénea que confluía únicamente por el cálculo del beneficio que le podía significar a cada uno de sus integrantes el desgaste del gobierno. La orientación y los contenidos de las políticas económicas y sociales pasaban así a segundo plano.¹⁸

-
15. “Estas medidas se formularon para resolver los déficit presupuestales y de cuenta corriente, y no como parte de un cambio estructural necesario para la economía” (Thoumi y Grindle 1992: 37). Cabe destacar que este punto constituye una de las líneas divisorias más importantes entre las diversas apreciaciones acerca del proceso de definición de políticas económicas en el caso ecuatoriano.
 16. Hey y Klak (1999) tienen una interpretación diametralmente opuesta a esta. Aseguran que Ecuador logró el desplazamiento desde un modelo económico orientado desde el Estado hacia la concepción neoliberal, y que esta transición puede explicarse por cuatro factores contextuales: a) los problemas financieros, b) los factores ideológicos globales, c) la percepción de ausencia de alternativas, y d) la debilidad de la oposición popular (1999: 66). Mi opinión es que solamente el primero resulta aceptable como factor explicativo. Como se verá a lo largo de este artículo, los otros tres más bien aparecen como obstáculos no solamente para definir una orientación neoliberal, sino para lograr acuerdos sobre cualquier tipo de política económica.
 17. Aunque este fue el que obtuvo la bancada más numerosa en los 27 años de democracia, antes de su posesión ya dejó de contar con ella debido al desplazamiento de su partido (CFP) a la oposición. Durante todo su período fue un gobierno de minoría.
 18. El caso más claro se encuentra en el Partido Social Cristiano (PSC), que, a pesar de su estrecha vinculación con intereses empresariales, desarrolló una oposición radical, independientemente de los contenidos de las políticas. Su líder, León Febres Cordero, que había representado a las cámaras empresariales cuando existieron las denominadas senadurías funcionales (corporativas), fue

El siguiente gobierno (1984-1988) se inició con un paquete de medidas económicas de similar orientación a las que había impulsado la anterior administración, y a las que se había opuesto radicalmente el presidente que asumía, Febres Cordero.¹⁹ A lo largo de los dos primeros años de su gestión se encaminó claramente por la ruta del neoliberalismo, lo que logró en gran medida por la existencia de vacíos e indefiniciones en las normas que regulaban las funciones del Congreso y sobre todo por la utilización del procedimiento de urgencia económica (que faculta al gobierno a presentar leyes con carácter de decreto que deben ser tratadas por el Congreso en un plazo perentorio). La estrategia gubernamental consistente en el envío simultáneo de varios proyectos calificados como urgentes —con el fin de que el Congreso no dispusiera del tiempo suficiente para tratarlos— era un indicador de su propia debilidad. En efecto, el gobierno había triunfado en la segunda vuelta con un margen muy estrecho (1,5 puntos porcentuales, el más pequeño desde la utilización del *ballotaje*) y contaba con una bancada de minoría en el Congreso.²⁰ Sin embargo, en el segundo año de su gestión logró inclinar la mayoría legislativa a su favor y de esa manera llevó adelante lo fundamental de su programa económico. Para lograrlo debió acudir a la desafiliación de diputados de diversos partidos, que en adelante se convertiría en práctica corriente de la política ecuatoriana.

Esas prácticas del gobierno, especialmente su carácter autoritario, que colocaba a la política en una situación de ganadores y

el principal opositor de esas políticas, lo que causa sorpresa en los observadores externos (Thoumi y Grinle 1992: 49, Conaghan, Malloy y Abugattás 1990: 11 y Barczak 2001: 53).

19. Sus principales medidas fueron la devaluación de la moneda, el recorte del gasto social, la liberalización del comercio por medio de la eliminación del control de precios en la mayoría de artículos y la eliminación de las regulaciones de las tasas de interés (Hey y Klak 1999, Schuldt 1994: 48). Adicionalmente, logró la aprobación de leyes orientadas a la liberalización de precios y de comercio, pero a la vez realizó una nueva *sucretización* de la deuda en condiciones más ventajosas para los deudores privados.
20. Aunque los partidos que confluían en algunas votaciones en el apoyo al gobierno representaban el 42,2% del total de diputados, nunca llegaron a constituir una coalición estable. Los partidos claramente gubernamentales (PSC y PL) significaban menos de la quinta parte del total del Congreso.

perdedores absolutos, fueron cerrando los espacios en que podía moverse. A esto se añadió el cambio de las condiciones del entorno económico que, para el fin de su segundo año, se presentaban poco favorables.²¹ Paralelamente, los errores y abusos presidenciales llevaron a un enfrentamiento con un sector militar que terminó con el secuestro del presidente por parte de un grupo de militares en una base de la Fuerza Aérea. Todo ello debilitó aún más al gobierno, lo que se expresó en los resultados electorales de medio período (1986), en los que los partidos de la oposición obtuvieron la mayoría de los puestos del Congreso (54,4%) a pesar del incremento de escaños logrado por el partido del presidente. Frente a esas condiciones, el gobierno dio un giro radical a su orientación económica y revirtió totalmente las reformas económicas que había realizado hasta entonces. Así, la segunda mitad de su período se caracterizó por el fin de la austeridad, el dispendio en el gasto y, la pérdida de control de las variables macroeconómicas, con consecuencias tan graves como la caída del PBI en 6% en 1987, el incremento de la inflación al 85,7% en 1988 (Araujo 1998: 53) y una devaluación del 51% en 1987 y del 95,3% en 1988 (Thoumi y Grindle 1992: 65). De este modo, el que aparentemente sería el primer gobierno neoliberal ecuatoriano terminó como una nueva experiencia de conducción económica populista.²²

Llama la atención la ausencia de apoyo decidido y estable en torno a la política económica del gobierno por parte de los sectores que podrían considerarse afines a este, especialmente aquellos que se oponían a la intervención estatal en la economía. La manera en que se había llevado la campaña electoral (posiblemente la de mayor contenido ideológico del período), así como la estrecha vinculación del presidente y en general de los integrantes del gobierno con los sectores empresariales, hacían prever un acuerdo programático del mismo tipo de los

21. La caída de los precios del petróleo en el mercado internacional a comienzos de 1986 significó un golpe muy fuerte para el presupuesto estatal.

22. Schuldt (1994: 66) interpreta el giro en la política económica como el resultado del "ciclo político de la economía". El elemento fundamental sería el interés gubernamental por responder favorablemente a las clientelas políticas en momentos electorales. Considero que es una explicación válida pero limitada, ya que atribuye toda la causalidad sólo a la variable electoral.

que ya para ese momento se habían establecido en varios países latinoamericanos. Pero las brechas regionales que separaban a los grupos económicos, la inclinación claramente favorable del gobierno hacia algunos de ellos —y la consecuente exclusión de otros—, el temor a perder privilegios, el estilo autoritario y confrontacional del presidente, así como el giro realizado a partir de la mitad del mandato pueden explicar ese fracaso. De cualquier manera, lo que interesa es que aun en un caso como este, que contaba con condiciones claramente favorables para impulsar una política económica determinada, fue imposible hacerlo. Ciertamente, entre las causas se puede señalar a la orientación concentradora y excluyente de esa política, pero ello sería válido solamente para explicar el alejamiento de los partidos de izquierda y las organizaciones sociales, mas no para los sectores empresariales y los partidos de derecha, que sin duda jugaron un papel fundamental.²³

El gobierno elegido para el período 1988-1992, presidido por Rodrigo Borja, no se distanció significativamente en lo económico y lo social de los que lo precedieron. Al igual que ellos, comenzó su gestión con medidas de estabilización, que a lo largo de su período se fueron complementando, lo que significó la continuación de los intentos de reforma de la primera mitad del gobierno anterior.²⁴ Pero, como ocurrió

-
23. Thoumi y Grindle destacan que “muy pocos miembros de la coalición (gobernante) estaban en capacidad de comprender cuáles eran las consecuencias prácticas de un programa económico liberalizante [...] grupos económicos con intereses muy diversos se habían acostumbrado, con el correr del tiempo, a recibir privilegios y protección del Estado a través de crédito subsidiado, una estructura agraria diseñada para beneficiar industrias específicas y firmas individuales, bajos impuestos directos y una diversidad de otras medidas. El experimento neoliberal significaba la reducción y eventual desaparición de esos privilegios” (1992: 59). Sin embargo, cabría preguntarse si un gobierno estrechamente ligado a esos mismos intereses, como lo destacan los mismos autores (Ibíd.: 62 y 98, nota 64), realmente estaba dispuesto a llevar adelante ese tipo de reformas o si más bien, desde una lógica corporativa, buscaría beneficiar a esos sectores sin mayores consideraciones por lo que ocurriera en el conjunto de la economía. Un análisis de la coalición política que sustentó a este gobierno (el denominado Frente de Reconstrucción Nacional) se encuentra en Conaghan y Malloy (1994: 126 y ss).
24. El gobierno de Rodrigo Borja incrementó el precio de los combustibles, retornó al sistema de devaluaciones permanentes, restringió las importaciones y la oferta monetaria, redujo los aranceles de algunos productos, eliminó selec-

con sus predecesores, antes de cumplir la mitad de su período, el gobierno enfrentó los mismos problemas que han sido descritos en los casos anteriores, especialmente en lo que se refiere a la oposición social y política, que terminó por bloquear cualquier posibilidad de definición de políticas de más largo plazo. A pesar de que contó con una situación política privilegiada al inicio de su gestión —con una coalición mayoritaria en el Congreso—, las posibilidades de aplicar un programa económico sostenido y de largo alcance fueron mínimas. En primer lugar, se trataba de un gobierno que aplicaba políticas radicalmente diferentes a las que había propuesto en su campaña, lo que llevaba al alejamiento y al aislamiento de sus propios partidarios, por un lado, y les daban poca consistencia a sus propias acciones, por otro lado. En segundo lugar, la cercanía de las elecciones de medio período constituyó un aliciente para la ruptura de la alianza conformada inicialmente, ya que se suponía que ellas traerían un fuerte castigo al gobierno y a sus aliados por el costo social de las medidas tomadas hasta ese momento.²⁵ Por otra parte, la alianza gubernamental estaba conformada por dos partidos de base predominantemente serrana, lo que abría un amplio campo para que se manifestaran políticamente las diferencias regionales.²⁶

Posiblemente, el factor de mayor importancia para la determinación del rumbo que finalmente tomó la conducción económica fue la tortuosa relación entre el gobierno y su partido. El divorcio entre las propuestas de campaña y las acciones del gobierno establecieron una gran distancia con el partido, que esperaba otra orientación en el

tivamente los subsidios, redujo el gasto público e introdujo reformas para la flexibilización del mercado laboral (Araujo 1998: 62 y Stokes 2001: 43). Paralelamente, impulsó una profunda reforma tributaria.

25. La elección de medio período, en que se renovaba aproximadamente el 85% de los integrantes del Congreso, fue introducida en las reformas constitucionales realizadas en 1983 y se constituyó en un elemento de incertidumbre e inestabilidad a lo largo del período, más aún cuando estaba vigente la prohibición de reelección inmediata de los diputados. Esta elección fue abolida en 1998.
26. Un factor adicional en la definición de la orientación del gobierno fue la irrupción del movimiento indígena, que, desde su primer *levantamiento* en junio de 1990, se convirtió en un actor central del proceso político ecuatoriano y colocó nuevos temas en la agenda política nacional.

manejo de la economía y de las políticas sociales.²⁷ A su vez, esto se relacionaba directamente con la conformación del equipo económico gubernamental, integrado por técnicos extraños al partido e incluso alejados de las posiciones ideológicas de este. De esta manera, se redujeron sensiblemente las posibilidades de obtener apoyo político orgánico para la gestión gubernamental, lo que se agudizó con los embates de la oposición, que se había fortalecido después de las elecciones de medio período. El debilitamiento del gobierno fue inevitable después de estas, cuando vio reducida su representación legislativa y cada vez más lejanas las posibilidades de estructurar una alianza estable. De ahí en adelante, el programa económico consistió en administrar la crisis sin nuevos impulsos para el cambio o para definir una política claramente establecida.

El gobierno encabezado por Sixto Durán Ballén (1992-1996) era visto como un nuevo intento de instauración neoliberal (Hey y Clak 1999, CAAP 1993: 12, Sánchez 1992: 34). Su condición de militante histórico de la derecha —fundador del PSC, desafiliado para presentarse como candidato—, así como la presencia de Alberto Dahik en la vicepresidencia, daban asidero a este supuesto. A esto se añadió que su competidor en la segunda vuelta fuera Jaime Nebot, del sector más tradicional del PSC, con lo que se configuró un panorama de triunfo de las fuerzas de derecha, lo que a su vez podía interpretarse como un apoyo

27. Stokes (2001: 112), que aborda brevemente el caso ecuatoriano, sostiene que la debilidad de los partidos explica el cambio de política de los gobiernos con respecto a las ofertas de campaña. Sin embargo, la explicación no parece adecuada para el gobierno de Rodrigo Borja, ya que su partido, Izquierda Democrática, en ese momento contaba con mejor organización, mayor número de afiliados y la primera preferencia electoral a nivel nacional. Quizás la referencia habría que hacerla a la debilidad del sistema de partidos como un todo, lo que probablemente reduciría los efectos positivos de la fortaleza de un solo partido. Otro tipo de explicación, seguramente más persuasiva, pondría énfasis en la ausencia de interés del presidente y de los miembros de su gabinete por cambiar la orientación del propio partido. Un caso muy claro en este sentido se encuentra en el primer gobierno de Felipe González, en España, en que el propio presidente del gobierno asumió la tarea de implantar en su partido una nueva orientación de las tareas económicas y políticas. Por el contrario, el discurso del presidente ecuatoriano se mantenía en sus posiciones opuestas a las reformas que aplicaba su propio equipo de gobierno.

a la opción neoliberal. Con esta percepción, que la compartía el propio gobierno, se volvió sobre la orientación económica que habían intentado impulsar los dos gobiernos anteriores al inicio de su mandato, pero se la presentó ya no como las medidas aisladas de estabilización, sino como el paso inicial de un proceso integral de transformación que debía abarcar no sólo la economía sino el conjunto de la estructura del Estado.²⁸ Lo esencial del programa económico del gobierno se encontró en la Ley de Modernización, que a su vez dio vida al Consejo Nacional de Modernización del Estado, CONAM, concebido como el organismo que se encargaría de conducir el proceso.²⁹

Sin embargo, la debilidad del gobierno fue un obstáculo determinante para que esas intenciones quedaran a medio camino. Entre los dos partidos del gobierno (PUR y PCE), que, por disposiciones legales, debieron presentarse separados a las elecciones, apenas llegaban al 22,1% del total de diputados.³⁰ Además, el PUR se había constituido para esa elección en torno a la figura de Durán Ballén, lo que significaba una enorme desventaja con respecto a los partidos que habían tenido una relativa consolidación a lo largo del período (PSC, ID, PRE y DP). Esta misma condición de partido recién conformado obligó a buscar candidatos entre caudillos locales que podían aportar los votos necesarios para la elección de diputados, pero sin ninguna seguridad sobre su lealtad. De esta manera, nuevamente se presentó el mismo esquema de un presidente que no contaba con la mayoría par-

-
28. 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) e ingresó en la Organización Mundial de Comercio (World Trade Organization). Buscó sin éxito privatizar las empresas telefónicas y parte del área eléctrica.
 29. Con la utilización del concepto de *modernización* aparentemente se buscaba superar el desprestigio de los procesos centrados en la privatización y evitar la oposición que estos provocaban. A la vez, daba la idea de cambios de mayor envergadura y no solamente de la propiedad de las empresas estatales.
 30. Cada partido debía presentar listas en por lo menos diez provincias y, además, estaban prohibidas las alianzas en las elecciones pluripersonales (de diputados, consejeros provinciales y concejales municipales).

lamentaria, un Congreso fragmentado, en el que ningún partido tenía la mayoría (las bancadas más grandes eran las del PSC, con 27,3%, y del PRE, con 18,2% del total de diputados). Todo esto obligó a que el gobierno desarrollara tortuosos procesos de negociación con los partidos para cada nueva ley o reforma, o, como había ocurrido en el gobierno de Febres Cordero, a tratar de conseguir los votos necesarios por medio de la desafiliación de algunos diputados. La distribución de puestos (*patronage*) y de recursos (*pork*) apareció nuevamente en el panorama político como el principal recurso gubernamental para impulsar el programa económico. Esto llevó a la desafiliación de un alto número de diputados de diversos partidos que pasaron a conformar un bloque de *independientes*. Con ellos el gobierno pudo aprobar las reformas y las nuevas leyes durante sus dos primeros años.³¹

Las elecciones de medio período (junio de 1994) significaron también en esta ocasión un revés para el gobierno. Aunque el bloque del PCE se incrementó levemente, en conjunto la bancada gobiernista se desmoronó por la casi desaparición del PUR, que descendió de 12 a 2 diputados (15,6% y 2,6%, respectivamente). Los grandes beneficiarios de ese descenso fueron el PSC y el MPD, es decir, los partidos que se situaban en ambos extremos del espectro ideológico y que mantenían un discurso de oposición radical. Adicionalmente, el Congreso se fragmentó aún más, ya que obtuvieron representación catorce partidos, ocho de los cuales contaban solamente con uno o dos diputados. De ahí en adelante, el gobierno se vio sujeto a las presiones del PSC, que hacía valer su condición de primera bancada legislativa y sobre todo su presencia en un alto número de municipios y consejos provinciales. Aunque por esta vía el gobierno pudo asegurar la aprobación de buena parte de la legislación que requería su programa económico, ella llevaba a la pérdida de gran parte de la iniciativa sin que obtuviera a cambio alguna seguridad de apoyo en todos los temas, ya que, al producirse de manera encubierta, estaba sujeto a negociaciones específicas para cada uno de ellos. Finalmente, el gobierno buscó una salida a esta situación por medio de una reforma política, para

31. En 1993, al finalizar el primer año de gobierno, el bloque de los denominados *independientes* llegó a contar con 14 diputados, siendo así el segundo dentro del Congreso, detrás del PSC, que contaba con 21.

la cual convocó a plebiscito en dos ocasiones, pero aun así le resultó imposible romper los bloqueos. Por el contrario, su debilidad alcanzó su punto máximo cuando el vicepresidente debió renunciar a causa de denuncias de corrupción que —sin seguir los procedimientos establecidos— fueron recogidas por la Corte Suprema de Justicia, en la que existía fuerte influencia del PSC.

Este último episodio marcó el inicio de un período de inestabilidad que aún no termina y que vale la pena referirlo brevemente en su totalidad. Así, el gobernante elegido para el período 1996-2000, Abdalá Bucaram, apenas pudo permanecer 120 días en el cargo. Junto con expedir la resolución de terminación de sus funciones, el Congreso nombró a un presidente interino (una figura no contemplada en la Constitución) para un mandato de 18 meses.³² En las elecciones de 1998 triunfó Jamil Mahuad, quien encabezaba una opción cercana a la corriente neoliberal. Su gobierno terminó abruptamente un año y medio después por un golpe militar que fue apoyado por las organizaciones indígenas y por algunos diputados de partidos de izquierda y centro izquierda. Por medio de un arreglo logrado dentro de los mandos militares se produjo la sucesión constitucional, de manera que el vicepresidente Gustavo Noboa pudo concluir el período presidencial.³³ En las elecciones del año 2002 triunfó Lucio Gutiérrez, el militar que dos años antes había encabezado el golpe de estado y que por tanto estaba constitucionalmente inhabilitado para presentarse como candidato. Finalmente, en abril de 2005, a los 27 meses de haberse posesionado, fue también destituido por el Congreso después de una semana de protestas en la ciudad de Quito.³⁴

32. La vicepresidenta de Bucaram, Rosalía Arteaga, ocupó la presidencia por tres días mientras el Congreso perfeccionaba la figura del interinato.

33. El día del golpe militar se conformaron dos juntas de gobierno, la primera integrada por el líder de los militares golpistas, Lucio Gutiérrez; el presidente de la CONAIE (la principal organización indígena), Antonio Vargas, y el ex presidente de la Corte Suprema de Justicia que había enjuiciado a Dahik. En la otra junta participaron los integrantes de la cúpula militar y tuvo más bien carácter instrumental para dar paso a la sucesión constitucional.

34. En diciembre del año 2004, el presidente rompió la Constitución al intervenir en la Corte Suprema de Justicia, en el Tribunal Constitucional y en el Tribunal Supremo Electoral. Este fue el elemento que provocó su caída después de varios

Todos esos gobiernos —con excepción, obviamente, de los que duraron pocas horas o apenas unos días y del interino presidido por Fabián Alarcón— siguieron la misma línea de los anteriores. Abdalá Bucaram intentó introducir un sistema de control de divisas basado en la convertibilidad —dentro del modelo argentino—, al mismo tiempo que aplicó un duro paquete de ajuste. En las últimas horas de su fugaz gobierno hizo lo mismo que habían hecho sus antecesores en sus dos años finales, esto es, tiró para atrás todas las medidas que había tomado dos días antes.

Posiblemente el intento más claro y decidido de avanzar en dirección hacia un cambio de orientación del modelo económico, dentro de estos gobiernos, se observó en el de Jamil Mahuad. Sus propuestas de campaña no dejaban dudas en ese aspecto, y se enmarcaban dentro de la línea que había definido pocos años antes su partido (DP), que abandonó su proclama de socialismo comunitario para acoger los postulados de la economía de mercado.³⁵ Las reformas introducidas en la Constitución por la Asamblea Constituyente reunida entre diciembre de 1997 y junio de 1998 constituyeron un aliciente en esa dirección, ya que se eliminaron prácticamente todas las disposiciones que establecían la centralidad del estado en la economía.³⁶ Sin embargo, tampoco en esta ocasión pudo el gobierno contar con mayoría en

meses de protestas ciudadanas y de la búsqueda de arreglos institucionales por parte de las fuerzas políticas y de la comunidad internacional. En la raíz de las protestas no se encontraban demandas económicas o sociales, sino aspectos relacionados con la vigencia del régimen democrático y del estado de derecho, lo que incluso se manifestó en el protagonismo de los sectores medios urbanos (especialmente de Quito).

35. Desde la campaña, Mahuad estableció como líneas de su gobierno la reducción del gasto público, incremento del impuesto al valor agregado (que se encontraba en el 10%), ampliación de la base y control de la evasión del impuesto a la renta, eliminación de subsidios y elevación de los precios de los combustibles y de las tarifas eléctricas y telefónicas (Álvarez 2001).
36. En gran medida, estas reformas fueron el resultado de la alianza entre el PSC y la DP, que aparecía como una convergencia de carácter ideológico en la medida en que ambos eran notorios en ese momento como los impulsores de la apertura económica. Durante el proceso electoral se mantuvo el acuerdo entre ambos, aunque nunca de manera expresa, lo que se facilitó por la ausencia del PSC en la contienda presidencial.

el Congreso ni le fue posible construir una coalición estable, ya que, a pesar de que el número de listas con representación en el Congreso fue el menor del período, el partido de gobierno apenas obtuvo el 29% de los escaños. Por ello, desde el inicio de su gestión debió no solamente hacer frente a la oposición, sin también ceder ante las presiones de los partidos que se suponía actuarían como sus socios, como ocurrió cuando eliminó el impuesto a la renta y lo sustituyó por el denominado impuesto a la circulación del capital, y cuando creó un sistema ilimitado de garantías de los depósitos bancarios.³⁷

El gobierno comenzó, como los anteriores, con un conjunto de medidas de ajuste, que incluyeron el incremento de las tarifas eléctricas en 410%, acompañadas de algunas compensaciones focalizadas, como el denominado *bono de pobreza* (Gerlach 2003: 124). Así mismo, como había ocurrido en las ocasiones anteriores, esas medidas provocaron las protestas de los sectores sociales organizados, pero también de algunos grupos de empresarios, especialmente de los que se expresaban por medio de las cámaras de Guayaquil. Posteriormente, durante los primeros meses de 1999, el gobierno aplicó nuevas medidas en la misma dirección (flotación de la moneda, elevación del IVA, del 10% al 12%, incremento de los combustibles en 174%), que derivaron en nuevas protestas y que a su vez llevaron a la declaración del estado de emergencia. Pero posiblemente la medida más controvertida del gobierno fue la entrega de recursos a varios bancos que se encontraban al borde la quiebra, la mayor parte de ellos por manejos fraudulentos de sus propietarios o directivos protegidos por la permisiva Ley de Instituciones Financieras que había sido aprobada en 1994 durante el gobierno de Sixto Durán (Jácome 2003: 4, Gerlach 2003: 129).³⁸ En esas condiciones, el país vivió la que ha sido

37. Al gravar con el 1% a todas las transacciones bancarias, el impuesto a la circulación de capital (ICC) provocó la desintermediación financiera y por consiguiente fue uno de los factores que contribuyeron a desencadenar la crisis bancaria del año 1999. Por su parte, la garantía de los depósitos no tenía límites, de manera que el Estado debía responder con sus recursos ante cualquier problema que se presentara en los bancos, como en efecto ocurrió pocos meses después. Tanto el ICC como la creación de la AGD fueron propuestas del PSC acogidas por el gobierno.

38. Entre agosto de 1994 y octubre de 1999 habían quebrado cuatro bancos y siete instituciones financieras por causas similares a las anotadas. La deficiente

calificada como la peor crisis económica del siglo XX, y el gobierno de Jamil Mahuad terminó abruptamente en enero de 2000 por un golpe de estado protagonizado por un grupo de militares, apenas doce días después de establecer la dolarización como medida desesperada para evitar la hiperinflación que se avecinaba.³⁹

La sucesión constitucional aplicada como recurso extremo llevó a la presidencia a Gustavo Noboa, quien no contaba con un partido político ni con apoyo explícito de alguna de las fuerzas representadas en el Congreso. Sin embargo, logró impulsar dos leyes que no pudieron ser procesadas por su antecesor (identificadas por la prensa como *leyes trole*), y que buscaban nuevamente enrumbar al país por la senda neoliberal. Sin embargo, fracasó totalmente en su aplicación, especialmente en el intento de privatización de una parte del sector eléctrico que encontró la oposición del conjunto de partidos representados en el Congreso (Ibarra 2002).

El triunfo de Lucio Gutiérrez en la elección del año 2002 fue interpretado por algunos medios de comunicación como un cambio radical de rumbo con respecto a los resultados de las contiendas anteriores. Aparentemente, los electores habían escogido una opción alternativa y antagónica a la tendencia que había triunfado en la elección anterior y que se había mantenido durante el gobierno de Gustavo Noboa. Sin embargo, el apoyo de las organizaciones indígenas, de su brazo político (Pachakutik) y de otras agrupaciones de izquierda (MPD, organizaciones sindicales) no era suficiente para definir el carácter de ese nuevo gobierno. No lo era, en primer lugar, porque la posición de Gutiérrez

supervisión de las autoridades correspondientes fue un factor decisivo para que la crisis bancaria llegara a niveles prácticamente inmanejables, lo que se expresó en la quiebra de 16 de los 40 bancos existentes (Jácome 2003: 5). A esto se añadió la actitud equivocada del gobierno, causada en gran medida por las presiones políticas de sus allegados en el Congreso, pero también por su propia percepción acerca de su papel en esa coyuntura. El costo de la crisis bancaria se ha calculado en alrededor del 20% del PBI (Hoelcher y Quintyn, citados en Jácome 2003: 5).

39. La crisis fue alimentada también por factores exógenos a la economía, como el fenómeno del Niño, que afectó al país a finales de 1997 y comienzos de 1998 con efectos desastrosos sobre la agricultura y sobre las exportaciones. Así mismo, influyeron factores externos, como la caída de los precios del petróleo (a menos de diez dólares por barril) y las crisis financieras rusa y brasileña (Jácome 2003: 17).

nunca fue la que suponían sus acompañantes. A lo largo de la campaña quedó claramente demostrado que no compartía los planteamientos de esos sectores y que se identificaba más bien —posiblemente sin tener conciencia de ello— con las posiciones propias del Consenso de Washington. En segundo lugar, porque aunque hubiera intentado desde el gobierno impulsar un programa alternativo, le habría resultado imposible dada su debilidad política (Ibarra 2002). Entre los tres partidos que lo apoyaban (PSP, PK y MPD) apenas sumaban el 18% de los diputados, que era el número en que se había transformado el magro 13% que habían obtenido en votos. No era, por cierto, la mejor situación para impulsar algún cambio de trascendencia ni siquiera para administrar de manera medianamente diferente la economía.⁴⁰

Desde el inicio de su gobierno, incluso con la presencia de las fuerzas de izquierda y de las organizaciones indígenas en su gabinete, Gutiérrez transitó por el camino de las políticas neoliberales. Su administración se caracterizó por el manejo ortodoxo de la economía —a cargo de técnicos ajenos a los partidos que conformaban su coalición—, expresado básicamente en el control del gasto público y en la búsqueda de estabilidad de los indicadores macroeconómicos, pero sin resultados en los otros aspectos (privatización, inversión extranjera, reforma fiscal) que caracterizaron a aquella corriente en el resto de países de América Latina.⁴¹ Las presiones de su propio partido así como

40. Gutiérrez obtuvo apenas el 20,7% en la primera vuelta. Esta constituye la más baja votación desde que se aplica la modalidad de doble vuelta (el promedio de votación del triunfador de la primera vuelta en las elecciones anteriores era de 29,2%).

41. La autonomía de los equipos técnicos ha sido interpretada como un instrumento destinado a poner fuera del alcance de las contingencias al diseño y aplicación de políticas económicas (Conaghan, Malloy y Abugatás 1990). A la vez, la diferenciación entre medidas técnicas y políticas ha sido utilizada para justificar reformas de corte neoliberal sin comprometer a los partidos de gobierno, como ocurrió en las presidencias de Rodrigo Borja (1988-1992), Abdalá Bucaram (1996-1997) y Lucio Gutiérrez (2003-2005). De esa manera, los gobiernos y los partidos gubernamentales (Izquierda Democrática, Partido Roldosista Ecuatoriano, Pachacutik, Sociedad Patriótica y Movimiento Popular Democrático, respectivamente) pudieron mantener una retórica antineoliberal mientras un grupo de técnicos ajenos al partido aparecía como responsable de la aplicación de las medidas. Conaghan, Malloy y Abugatás (1990) desarrollan un análisis pormenorizado y comparativo del papel de los equipos técnicos (*los boys*) en la

de otros sectores —especialmente después de la ruptura de la alianza con los partidos de izquierda— para conseguir recursos incidieron fuertemente en este sentido y se manifestaron en la conformación de lo que se denominó *mayorías móviles* dentro del Congreso. En términos concretos, esto significaba que el gobierno debía negociar cada iniciativa con todos los sectores políticos para obtener en cada ocasión una mayoría conformada por diversos integrantes, lo que dibujaba una situación de constante inestabilidad.

La instauración del gobierno de Alfredo Palacio, por sucesión constitucional, produjo un giro en la orientación del manejo de la economía. El abandono de la austeridad fiscal y la pérdida de importancia del control de las variables macroeconómicas fueron evidentes desde el inicio de la gestión.⁴² En su reemplazo el gobierno adoptó una posición nacionalista que, en la práctica, significó el retorno a las concepciones que se habían implantado durante el último gobierno militar, cuando el país vivió el período de auge petrolero. La conformación de una coyuntura relativamente similar a la de ese lejano momento, a causa de los altos precios internacionales, animó al gobierno a retornar a una situación en la que el eje de la economía volvía a ser el sector primario. Mientras tanto, ya sea por su debilidad o por la propia concepción acerca del manejo de la economía, cedió ante todas las presiones que ejercieron diversas fuerzas sociales y políticas, especialmente por medio de paralizaciones de provincias y cantones, con lo que se hizo más difícil mantener una línea que pudiera identificarse como un programa económico de mediano alcance.

Finalmente, en las elecciones del año 2006 triunfó Rafael Correa, a la cabeza de una coalición de partidos y movimientos de izquierda. Su triunfo marcó el fin del sistema de partidos que se había constituido desde finales de la década de los setenta y fue a la vez la expresión de la insatisfacción con la conducción económica de los gobiernos

definición de políticas neoliberales en Ecuador, Bolivia y Perú (véase también Hey y Klak 1999: 8).

42. El indicador más claro en este sentido fue la eliminación de un fondo constituido por los excedentes del precio del petróleo (FEIREP), lo que significó que los beneficios que se podían obtener del incremento de precios en el mercado mundial pasaban directamente al presupuesto del Estado.

anteriores. La propuesta central de su campaña fue el abandono de la orientación neoliberal que, en su opinión, había caracterizado a las políticas aplicadas hasta ese momento.⁴³ Al contrario de Gutiérrez, que triunfó con el apoyo de las mismas fuerzas pero que carecía de definición ideológica, Correa ya había dado muestras de su decisión de marcar un rumbo diferente cuando se desempeñó por tres meses en el Ministerio de Economía del último gobierno.⁴⁴ Sin embargo, la debilidad de los grupos que lo apoyaron, así como su decisión de no presentar candidatos para el Congreso Nacional, abren una gran interrogante en torno a las posibilidades de establecer —y sobre todo de mantener— un rumbo definido a la economía. Atendiendo a esas condiciones, sus primeras acciones se orientaron más bien a consolidar su posición y a eliminar toda forma de oposición.⁴⁵ Es decir, se concentró en el campo político, sin ofrecer pistas claras de la gestión económica. Al parecer, esta se materializará en la nueva Constitución, fruto de la Asamblea Constituyente instalada en 2007.⁴⁶

Si bien es cierto que hasta el momento el gobierno no ha tomado medidas económicas de gran alcance como lo hicieron sus predecesores en los meses iniciales de sus respectivos períodos, sin embargo se puede asegurar que se mantiene la misma pauta de comportamiento. En efecto, se trata de un gobierno que está dispuesto a introducir

43. Esta afirmación se contrapone a la evidencia que se encuentra en un artículo suyo (Correa 2002). Allí, en un análisis comparativo se observa claramente que Ecuador se encuentra entre los tres países que menos avanzaron en las reformas estructurales.

44. Sus políticas desde el ministerio se caracterizaron por la escasa observación de los equilibrios macroeconómicos, a los que calificaba como expresión de la corriente ortodoxa de la economía. La medida más destacada, en ese sentido, fue la eliminación de un fondo de estabilización alimentado con los excedentes petroleros para destinar esos recursos al presupuesto del Estado, con lo que incrementó sustancialmente el gasto público.

45. Aunque logró solucionar parcialmente la ausencia de diputados en el Congreso por medio de acuerdos con los partidos de izquierda, centroizquierda y populistas (PSE, MPD, RED, ID, PRE), no fue suficiente para obtener la mayoría. Esta la obtuvo cuando el Tribunal Supremo Electoral —con el apoyo gubernamental expresado en la intervención determinante de la policía— destituyó inconstitucionalmente a 57 diputados de la oposición.

46. Texto revisado a mediados de 2008.

cambios sustanciales en la economía, como lo hicieron los anteriores. La diferencia radica en que en esta ocasión las transformaciones tienen un signo totalmente contrario a las que trataron de aplicar los anteriores, pero eso no quiere decir que se haya roto la lógica política que ha predominado a lo largo de todo el período. Al contrario, si analíticamente se toma como premisa la indiferencia frente al contenido de las propuestas económicas, en el sentido que señalé al inicio, se puede asegurar que sigue planteado el problema de la viabilidad política de la definición de un rumbo económico. Por tanto, está abierta la pregunta sobre las posibilidades de romper los bloqueos y de establecer acuerdos de largo plazo en torno a los temas fundamentales. Lo único que se puede asegurar al respecto es que mientras tengan vigencia las condiciones descritas a lo largo de este texto será imposible romper el círculo que se ha dibujado hasta el momento.

Perspectivas de análisis

El tortuoso camino reseñado en la sección anterior es la expresión de la ausencia de acuerdos en torno a los ejes que deben guiar a la economía. Esto significó que, al contrario de lo que ocurrió en la mayor parte de países del continente en ese período, e incluso de lo que se pudo observar en el mismo caso ecuatoriano durante la década de 1970, el modelo económico no fue el resultado de los consensos sino más bien de las disputas. El resultado final ha sido un híbrido que no corresponde a las expectativas de algún grupo social ni de alguna fuerza política, sino que se integra por la suma de los elementos provenientes de cada uno de ellos. Es una combinación caracterizada por la incoherencia derivada de la coexistencia de elementos contradictorios en su interior. Por ello, cabe insistir en que no se puede afirmar que se haya impuesto una economía de corte neoliberal, pero tampoco es posible sostener que lo que existe corresponde estrictamente al modelo de centralidad estatal. Es verdad que casi todos los gobiernos intentaron aplicar políticas neoliberales, pero también es cierto, como se ha podido ver en la descripción anterior, que todos ellos sólo pudieron conseguir una porción relativamente pequeña de sus objetivos. Invariablemente, cada uno de ellos encontró la oposición de diversos sectores sociales y políticos, ante la que debió

retroceder por lo menos parcialmente, dando lugar a lo que se ha denominado la “fatiga del ajuste” (Jácome 2003: 7).

Por consiguiente, es necesario buscar explicaciones satisfactorias para un proceso de esa naturaleza y para un resultado que, aparentemente y en primera instancia, no sería beneficioso para ninguno de los sectores.⁴⁷ Las utilidades empresariales no se han visto favorecidas, pero tampoco han mejorado las condiciones de vida de los sectores laborales.⁴⁸ Así mismo, no se ha creado un mejor ambiente para las actividades privadas, ni el Estado ha podido redistribuir de mejor manera los ingresos. En síntesis, no se puede asegurar que han existido ganadores y perdedores claramente identificados —como se lo puede hacer en varios de los países en que se impusieron las políticas neoliberales— ni que a cambio de esa ausencia se hubiera conseguido mayor eficiencia estatal para la asignación de recursos.⁴⁹

Un primer tipo de explicaciones, dentro de los escasos estudios que se han ocupado de este tema, es el que alude a la cultura política y, dentro de esta, al predominio de una perspectiva izquierdista (Hurtado 2006). El supuesto básico de este acercamiento es que por alguna razón indeterminada se habría generalizado una cultura política que alimenta las soluciones populistas, y que a la vez ella tendría

47. Los magros resultados económicos y sociales, el difícil control de las variables macroeconómicas, las bajas tasas de crecimiento, los altos niveles de pobreza y sobre todo el incremento de la brecha en la distribución del ingreso son indicadores que demuestran fehacientemente la inconveniencia del modelo resultante para cualquiera de los sectores.

48. Es verdad que desde el año 2000 se ha mantenido un ritmo de crecimiento económico superior al incremento poblacional, se ha reducido la pobreza (especialmente en las áreas urbanas) y se ha incrementado el salario mínimo real. En el origen de estos resultados parece encontrarse, más que en medidas económicas específicas, en la estabilidad derivada de la dolarización, en las remesas de los emigrantes y sobre todo en los altos precios del petróleo en el mercado internacional.

49. Es innegable que pequeños grupos se han beneficiado enormemente, pero sólo en el corto plazo y generalmente dentro de acuerdos más cercanos a comportamientos mafiosos que a reglas económicas claras y de alcance general. Las posibilidades de obtener ganancias (económicas, políticas y sociales) no están establecidas por las reglas del modelo, sino por el comportamiento audaz y abusivo que este permite.

un fuerte contenido izquierdista en tanto busca la protección estatal, se opone a las privatizaciones y cierra el paso a la modernización del aparato productivo (Ibíd.: 146). A pesar de su validez en términos del llamado de atención sobre el contenido populista de las políticas económicas y en general de las prácticas políticas, esta apreciación deja dos vacíos muy grandes. En primer lugar, considera a la cultura política como el elemento determinante o el factor causal (*la variable independiente*), lo que equivale a sostener que cada grupo humano tiene condiciones inmanentes que lo llevan a actuar de una manera determinada, diferente a la de otros grupos, lo que no tiene asidero alguno. Las pautas culturales son el resultado de diversos procesos y de múltiples causas que varían en el tiempo, de modo que al asignarles valor explicativo es un imperativo ir un paso más allá y retornar hasta sus orígenes, esto es, a los elementos y los procesos que las convirtieron en comportamientos generalizados.⁵⁰ En segundo lugar, al atribuir los bloqueos a una sola posición ideológica —la izquierda— se omite cualquier explicación acerca de los bloqueos que han provenido de otras tendencias, y que sin duda han sido los más numerosos e importantes a lo largo del período.⁵¹ Precisamente lo que llama la atención, como lo he reiterado en las páginas anteriores, es la oposición que han encontrado los diversos gobiernos por parte de quienes se suponía que se situaban en la misma línea de conducción de la economía que ellos pretendían impulsar.

De esta primera línea explicativa se puede desprender un tema muy interesante para el análisis, y es que si se hubiera tratado solamente de la oposición de izquierda, de hecho significaría que el elemento en discordia sería el contenido de las políticas, esto es, su

50. Una reflexión de este tipo debería abrir el amplio y conflictivo campo de la cultura política, pero a la vez debería también impulsar la realización de estudios empíricos al respecto. En lugar de ello, en Ecuador se ha eludido el debate conceptual y a los estudios concretos se los ha reemplazado con supuestos y apreciaciones generales.

51. La respuesta anticipada a este tipo de cuestionamientos es que “el carácter izquierdista de la política ecuatoriana” se encuentra incluso en “partidos y líderes que no se ubican en dicha tendencia política” (Hurtado 2006: 145), con lo que pierde sentido la utilización de un concepto que alude al posicionamiento ideológico y pasa a ser sustituido por un juicio de valor.

carácter neoliberal. Sin embargo, al observar que la oposición ha proveniendo además —con más fuerza y más efectividad— de la derecha y de los sectores empresariales, entonces el contenido de las políticas pasa a segundo plano. Adelantando una de las conclusiones de este texto, creo que el problema no se encuentra exclusivamente en esos contenidos, sino en la posible transformación del *statu quo*, que tendería a afectar la participación de cada uno de los actores sociales y políticos en la asignación de recursos económicos y políticos. Pero, antes de entrar en este tema, que retomaré más adelante, es conveniente revisar brevemente otras explicaciones formuladas acerca del proceso.

Un segundo tipo de explicaciones se encuentra en los estudios estrictamente económicos (Jácome 2003, Araujo 1998, Armijos y Flores 1991), que ofrecen importante material para la caracterización del proceso y para la identificación de sus principales rasgos, pero no entran en el campo de la definición de políticas. Por lo general, explican la evolución de los hechos por las condiciones estructurales económicas en que ocurren los procesos y sólo en menor medida por las decisiones que toman los diversos actores. En ellos se encuentra generalmente un buen análisis de la evolución de la economía, de sus altibajos, de sus avances y retrocesos, pero no se pueden hallar ahí las causas que determinaron la adopción de esas políticas ni los factores que condicionaron su aplicación. Así mismo, sólo en contados casos se encuentra dentro de esta perspectiva un análisis comparativo que permita explicar las razones que han orientado decisiones y procesos diferentes en condiciones relativamente similares. En síntesis, los estudios económicos se han encerrado en un campo muy restringido, sin atreverse a entrar en terrenos como el de la formulación de políticas, que es vital para comprender un proceso como el reseñado.

Una tercera vertiente es la que ha iniciado precisamente la reflexión sobre la formulación de políticas. Dentro de un diálogo o de una combinación entre la ciencia económica y la ciencia política, estos estudios ofrecen pistas valiosas para identificar los aspectos que están en el fondo de un proceso tan complejo como el descrito en las páginas anteriores. Es verdad que aún son pocos los estudios que conforman esta perspectiva y que existen muchas diferencias entre ellos, pero eso no es un motivo para negar su importancia. Un tipo de acer-

camiento dentro de esta corriente es el que da prioridad a la economía, pero que se apoya en variables políticas para explicar las especificidades del proceso (Schuldt 1994, Acosta 2000, Hey y Klak 1999, Salgado 2001). Otro es el que invierte la relación y coloca a la política en el centro y mira a la economía como un resultado (Mejía *et al.* 2004, Conaghan 1988, Montúfar 2000, hasta cierto punto Conaghan, Malloy y Abugattás 1990). Desafortunadamente, es poco lo que se ha avanzado dentro de esa corriente, especialmente en esta última variante, que sin duda es la que puede llegar al núcleo del problema.

Siguiendo esa línea el análisis es preciso indagar en dos niveles. En primer lugar, en las características del sistema político —en especial en su arquitectura institucional—, esto es, en los elementos que establecen las normas y las condiciones en las que debe desarrollarse la política. En segundo lugar, en los beneficios que les reportan a los actores políticos las decisiones que toman frente a cada coyuntura específica, lo que a su vez lleva a identificar los cálculos estratégicos que ellos hacen.

En el primero de estos dos niveles se deben destacar los elementos institucionales que definen al sistema político. El marco institucional establece las condiciones en que se expresa la voluntad de los ciudadanos, por tanto configura el tipo de representación, y a la vez marca las reglas y los límites a los que deben someterse los gobernantes, es decir, regula las condiciones en que debe operar el intercambio político. En este plano, tienen relevancia aspectos como el sistema electoral, las normas y los procedimientos establecidos para regular las relaciones entre los poderes (especialmente entre el legislativo y el ejecutivo), la distribución territorial del poder y el conjunto de disposiciones que hacen posibles los controles y balances. Todos esos elementos determinan al segundo nivel, esto es, a las decisiones de los actores políticos y sociales, ya que establecen los límites, las expectativas, los incentivos y los castigos para la definición de sus estrategias.

Desde esta perspectiva, el proceso descrito en la sección anterior aparece como el resultado de un diseño institucional que aliena la fragmentación y que no ofrece incentivos para la cooperación. Adicionalmente, esas condiciones institucionales promueven el juego político de corto plazo, que gira en torno a la obtención de resultados

inmediatos y estrictamente delimitados para cada grupo social. De allí se desprenden las prácticas particularistas, como el clientelismo y el corporativismo (bajo diversas formas de representación directa de intereses particulares), que caracterizan a la política ecuatoriana. Además, es un sistema político con bajísima capacidad de agregar intereses, en el que interviene un alto número de *veto players* y que debe satisfacer cada una de las múltiples demandas sin posibilidad de englobarlas dentro de políticas de alcance general.⁵² De este modo, las políticas nacionales —tanto económicas como sociales— pasan a un segundo plano y más bien cobran importancia las acciones que se desarrollan hacia cada uno de los sectores en pugna. Por consiguiente, la evaluación del sistema se asienta en ese tipo de rendimientos particularistas y no en su desempeño como instancia de agregación de los diversos intereses y de conducción del conjunto de la sociedad.

A esto debe añadirse que esas mismas características del sistema político determinan, en gran medida, el enorme peso que tienen los clivajes regionales y étnicos en el Ecuador. Es innegable que el origen de estos se encuentra en características estructurales de la sociedad, pero es también verdad que esas diferencias no pueden ser procesadas adecuadamente por el sistema político a causa del defectuoso diseño institucional (Freidenberg y Alcántara 2001b). El resultado final es un sistema político sobrecargado de demandas y de conflictos, con muy baja capacidad de respuesta y orientado cada vez en mayor medida a dar respuesta a las demandas inmediatas y por tanto alejado de los temas de alcance nacional. De ese modo, la definición de políticas en el campo económico y social es sustituida por la negociación con cada uno de los actores, en un juego permanente de forcejeo en torno a la obtención de una porción de los recursos.

Es evidente que para un juego de esa naturaleza resulta altamente conveniente la permanencia de un modelo rentista que tenga al Estado como el núcleo desde el que se define la asignación de recursos. Cualquier intento de cambio de esas condiciones es visto por todos

52. Un acercamiento válido para el caso ecuatoriano es el que centra la atención en los jugadores con poder de veto (*veto players*), tanto institucionales como no institucionales (Tsbellis 2000, 2002; Andrews y Montinola, 2004). Este ha sido explorado únicamente por Mejía *et al.* (2004).

los actores como una potencial pérdida de lo conseguido, no sólo porque introduce algún grado de incertidumbre sino porque significaría alterar unas reglas de juego que ofrecen beneficios particulares. A pesar de que en el fondo se trata de un juego de *suma-cero* —en el que las ganancias de unos actores significan las pérdidas de otros—, sus efectos se ven atemperados por la entrega de rendimientos de diversa magnitud a cada uno de ellos. Para ello son de vital importancia las prácticas clientelares y los acuerdos extrainstitucionales o incluso los acomodos o la adaptación de las instituciones para estos fines. Consecuentemente, es prácticamente imposible la definición de un modelo económico orientado hacia resultados de largo plazo y sujeto a reglas claras, precisas y estables.

Bibliografía

ACOSTA, Alberto

2000 "Ecuador: del ajuste tortuoso al ajuste dolarizado... (qué he hecho yo para merecer esto)". En *Ecuador Debate*, nº 50: 67-104.

ANDREWS, Josephine T. y Gabriella R. MONTINOLA

2004 "Veto Players and the Rule of Law in Emerging Democracies". En *Comparative Political Studies*, vol. 37, nº 1: 55-87.

ÁLVAREZ, Vladimiro

2001 *El golpe detrás de los ponchos*. Quito: Edino.

ARAUJO, Caridad

1998 *Gobernabilidad durante la crisis y políticas de ajuste*. Quito: CORDES-KAS.

ARMIJOS, Ana Lucía y Marco FLORES

1991 "Las políticas económicas aplicadas en la década de los ochenta: respuesta a la crisis". En R. Thorp (ed.), *Las crisis en el Ecuador. Los treinta y ochenta*. Quito: Corporación Editora Nacional, pp. 191-223.

BARCZAK, Mónica

- 2001 "Squaring Off: Executives and Legislatures in Ecuador". En R. Elgie (ed.), *Divided Government in Comparative Perspective*. Nueva York: Oxford University Press, pp. 40-62.

BID

- 2006 *La política de las políticas públicas. Progreso económico y social en América Latina*. Washington: Planeta-Harvard University.

BUSTAMANTE, Fernando

- 1984 "La ideología de los partidos políticos ecuatorianos". En L. Verdesoto (ed.), *El Ecuador en las urnas*. Quito: El Conejo.
- 1997 "La cultura política y ciudadana en el Ecuador". En O. Hurtado (ed.), *Ecuador: un problema de gobernabilidad*. Quito: CORDES.

CAAP

- 1993 "Evaluación y perspectivas de la política económica, 1992-1993". *Ecuador Debate* n° 28: 9-46.

CONAGHAN, Catherine, James MALLOY y Luis ABUGATTÁS

- 1990 "Business and the 'Boys': The Politics of Neoliberalism in the Central Andes". En *Latin American Research Review*, vol. 25, n° 2: 3-30.

CONAGHAN, Catherine y James MALLOY

- 1992 *Unsettling Statecraft. Democracy and Neoliberalism in the Andes*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press.

CONAGHAN, Catherine M.

- 1998 *Restructuring Domination: Industrialists and the State in Ecuador, Pitt Latin American series*. Pittsburgh, Pa.: University of Pittsburgh Press.

CORREA, Rafael

- 2002 "Reformas estructurales y crecimiento en América Latina: un análisis de sensibilidad". *Revista de la Cepal* n° 76: 89-107.

DAHÍK, Alberto

- 1991 "Los programas de ajuste de la última década". En R. Thorp (ed.), *Las crisis en el Ecuador. Los treinta y ochenta*. Quito: Corporación Editora Nacional, pp: 225-234.

FREIDENBERG, Flavia

- 2005 "Selección de candidatos, partidos y democracia en los países andinos". En K. Sample y Daniel Zovatto (eds.), *Democracia en la Región Andina, los telones de fondo*. Lima: IDEA, pp: 61-91.

FREIDENBERG, Flavia y Manuel ALCÁNTARA

- 2001 *Los dueños del poder*. Quito: FLACSO.

GERLACH, Alain

- 2003 *Indians, Oil and Politics*. Nuevo México: University of New Mexico.

HEY, Jeanne A. K. y Thomas KLAK

- 1999 From Protectionism Towards Neoliberalism: Ecuador Across Four Administrations. En *Studies in Comparative International Development*, vol. 34, nº 3: 66-97.

HURTADO, Osvaldo

- 2006 *Los costos del populismo*. Quito: CORDES.

IBARRA, Hernán

- 1994 "Tendencias sociales y políticas en las elecciones de mayo de 1994". En *Ecuador Debate*, nº 32: 90-100.
- 1996 "Las elecciones de 1996 o la costeñización de la política ecuatoriana". En *Ecuador Debate*, nº 38: 23-31.
- 2002 "El triunfo del coronel Gutiérrez y la alianza indígena militar". En *Ecuador Debate*, nº 57: 21-34.

JÁCOME, Luis

- 2003 *The Late 1990s Financial Crisis in Ecuador: the Exacerbating Role of Institutional Weaknesses, Fiscal Rigidities, and Financial Dollarization*. Working Paper. Washington: MIF.

LEÓN, Jorge

- 2001 "La crisis de un sistema político regionalizado en Ecuador". En F. Cañete (ed.), *La crisis ecuatoriana: sus bloqueos económicos, políticos y sociales*. Quito: CEDIME, pp. 87-109.

LORA, Eduardo y Ugo PANIZZA

- 2003 "The Future of Structural Reform". En *Journal of Democracy*, vol. 14, n° 2: 123-137.

LUCIO PAREDES, Pablo

- 2000 "Sistema financiero y mercado". En F. Cañete (ed.), *La crisis ecuatoriana: sus bloqueos económicos, políticos y sociales*. Quito: CEDIME, pp. 57-65.

MEJÍA, Andrés

- 1998 *Partidos políticos: el eslabón perdido de la representación*. Quito: CORDES.
- 2002 *Gobernabilidad democrática*. Quito: Fundación Konrad Adenauer.
- 2004 "La reelección legislativa en Ecuador: conexión electoral, carreras legislativas y partidos políticos (1979-1998)". En *Ecuador Debate*, n° 62: 251-270.

MEJÍA, Andrés *et al.*

- 2004 "Political Institutions, Policymaking Processes, and Policy Outcomes in Ecuador". Ponencia presentada en *Political Institutions, Policymaking Processes, and Policy Outcomes*. Boston.

MENÉNDEZ, Amparo

- 2001 *The transformation of Political Culture in Latin America*. Manuscrito.

MONTÚFAR, César

- 2000 *La reconstrucción neoliberal. Febres Cordero o la estatización del neoliberalismo en Ecuador 1984-1988*. Quito: Abya Yala.

PACHANO, Simón

- 2000 "Representación, clientelismo y corporativismo en Ecuador". En F. Cañete (ed.), *La crisis ecuatoriana: sus bloqueos económicos, políticos y sociales*. Quito: CEDIME, 131-157.
- 2001 "Partidos y clientelismo en Ecuador". En *Quórum*, nº 2: 21-39.

SALGADO, Wilma

- 2001 "Dolarización: del vértigo devaluador a la pérdida de la competitividad". En *Ecuador Debate*, nº 52: 7-22.

SÁNCHEZ, Francisco

- 1999 "El mundo no está hecho para partidos". En *Ecuador Debate*, nº 46: 257-272.

SÁNCHEZ, Jeannete

- 1992 "Crisis de legitimidad y legitimidad de la crisis: un proyecto social ausente". *Ecuador Debate* nº 27: 23-45.

SÁNCHEZ-PARGA, José

- 1998 *La pugna de poderes. Análisis crítico del sistema político ecuatoriano*. Quito: Abya-Yala.

SCHULDT, Jürgen

- 1994 *Elecciones y política económica en el Ecuador, 1983-1994*. Quito: ILDIS.

SELIGSON, Mitchell y Polibio CÓRDOVA.

- 2002 *Auditoría de la democracia*. Quito: Cedatos.
- 2006 *Auditoría de la democracia*. Quito: Vanderbilt University.

STOKES, Susan

- 2001 *Mandates and Democracy: Neoliberalism by Surprise in Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press.

THOUMI, Francisco y Marilee GRINDLE

- 1992 *La política de la economía del ajuste: la actual experiencia ecuatoriana*. Quito: FLACSO.

TSEBELIS, George

2000 "Veto Players and Institutional Analysis". En *Governance*, vol. 13, nº 4: 441-474.

2002 *Veto Players*. Princeton: Princeton University Press.

VERDESOTO, Luis

1994 "La difícil modernización de los partidos políticos en el Ecuador". En IDIS (ed.), *Democracia y desarrollo*. Cuenca: IDIS.

V

**LA DEMOCRACIA Y SUS DESAFÍOS
EN LOS PAÍSES ANDINOS**

9

¿Se desvanecerá todo lo sólido en el aire? Bonanza fiscal y reforma política en los países andinos

Augusto Varas

Introducción

En un corto período de menos de un año, entre diciembre de 2005 y 2006, los cinco países de la región andina eligieron a sus respectivos presidentes. Este crucial hecho político proporciona una buena oportunidad y perspectiva para analizar más de cerca las características del actual ciclo en que se encuentran los procesos de cambio social y político en esta región.

Se ha discutido mucho acerca de si los países incluidos en la región andina son o no un grupo relativamente homogéneo o comparten características comunes. Nuestro análisis reconoce importantes comunalidades que definitivamente le otorgan a este conjunto de países las características de una región propiamente tal. Esta afirmación se fundamenta en dos consideraciones centrales; por una parte, reconocemos la voluntad de los gobiernos respectivos de constituirse en una región coordinando políticas macro económicas y avanzando hacia una integración subregional. Tal como lo observaba el anterior secretario general de la Comunidad Andina, “la convergencia macroeconómica gradual ha sido, pues, uno de los logros de la integración andina” (Wagner 2006: 8). Así, y a pesar del retiro de Venezuela de la Comunidad Andina de Naciones (CAN) en abril de 2006, las históricas voluntades integracionistas que van de la gesta bolivariana hasta el Pacto Andino y la CAN nos permite afirmar esta regionalidad. Por otra parte, las características socioeconómicas y políticas,

así como las comunes dificultades que estos países enfrentan en la actualidad, muestran la vigencia de su íntima relación.

Estudios comparados de los países andinos en las últimas décadas han coincidido en destacar la relevancia de un conjunto clave de factores explicativos comunes de las reiteradas crisis que se observan en el mundo andino. La deteriorada relación entre estados débiles e ineficientes y una sociedad civil diversa y movilizadora; la crisis de representación política partidaria, los mecanismos semiautoritarios, clientelistas, populistas, personalistas y plebiscitarios de gestión gubernamental; la ausencia de proyectos nacionales y estrategias de desarrollo inclusivas, así como su alta dependencia en la exportación de materias primas y los efectos negativos internos de los planes de ajuste estructural, han sido factores significativos en la comprensión de las dificultades que estos países enfrentan (Shifter 2004, Drake y Hershberg 2006, Solimano 2005, Mainwaring 2006).

En el presente trabajo, y en el marco de estos y otros valiosos análisis, retomaremos algunos de los elementos anteriores para profundizar en un aspecto particular de la actual coyuntura política de esta región, tal es la encrucijada en que estos países se hallan hoy día. Esta se caracteriza, por una parte, por encontrarse los gobiernos centrales de la región —por primera vez en muchas décadas— administrando volúmenes crecientes de recursos fiscales provenientes del alto precio de sus *commodities*, pero, al mismo tiempo, los acuerdos y mecanismos de distribución de las rentas nacionales se encuentran cuestionados en un marco de altas expectativas y necesidades no satisfechas.

Para analizar las tensiones que surgen en esta encrucijada y establecer sus efectos, describiremos el perfil social y político de estos países analizando las últimas cifras que muestran sus crecientes y profundas exclusiones y fragmentaciones socioeconómicas, políticas, culturales y territoriales postajustes estructurales. Veremos cómo han aumentado las nuevas rentas nacionales producto de los nuevos precios de sus *commodities* y la crisis de la función distributiva del Estado a que esto ha llevado. Concluiremos con algunas consideraciones sobre los principales desafíos políticos que estos países enfrentan en la actual coyuntura.

Rupturas y fragmentaciones

Tal como se ha reconocido por múltiples autores, al conjunto de fracturas que históricamente han caracterizado a los países andinos a fines de los años ochenta y comienzo de los años noventa se le sumaron los efectos de las políticas fiscales de ajuste estructural. El debilitamiento del Estado, el deterioro de su escasa función integradora junto al incremento de los factores centrífugos más adelante analizados han creado una situación crítica de la cual estos países sólo podrán salir después de profundos cambios político-institucionales.

Reformas estructurales, globalización y debilitamiento del Estado

A fines de los años ochenta y comienzo de los años noventa, en la mayoría de los países latinoamericanos se iniciaron programas de ajuste estructural orientados a ampliar el espacio de las actividades privadas, abriendo las fronteras al comercio internacional, reduciendo las actividades productivas del Estado y limitando sus capacidades reguladoras.

Una apretada síntesis de estas experiencias y sus consecuencias en América Latina indica que:

En los años 90 América Latina abogó por el Consenso de Washington [...]. La aplicación de tales medidas varió de un país a otro, pero en términos generales, la índole y la intensidad de las reformas en América Latina en lo años 90 superaron todo lo conocido hasta entonces [...]. Pero los resultados fueron desalentadores en términos de crecimiento económico, reducción de la pobreza, redistribución del ingreso y condiciones sociales (Birsdall y De la Torre 2001: 14).

Así, uno de los más importantes resultados, más o menos generalizado, de este conjunto de reformas ha sido la implantación de un nuevo modelo de crecimiento hacia fuera, el que ha tenido éxitos relativos aumentando el espacio al sector privado y el flujo de exportaciones, junto a un fracaso distributivo y un limitado rol del Estado en la gestión, regulación y control de la actividad económica.

En los países andinos este ajuste estructural tuvo consecuencias más profundas aún, ya que se rompieron los acuerdos preexistentes

—no equitativos ni justos— para distribuir la renta nacional y el Estado perdió su capacidad para, a través de políticas sociales, generar y mantener identidades nacionales e integrar socialmente a países que mostraban múltiples fragmentaciones. En estas condiciones, el sistema de fisuras estructurales preexistentes a nivel socioeconómico, político, cultural y territorial adquirió mayor magnitud y eclionó generando un nuevo ciclo de crisis e inestabilidad política.

Toda vez que en los estados andinos los *contratos sociales* y principios de solidaridad y transparencia han sido débiles (Glassman y Handa 2005: 56, Gray y Chávez 2005: 88), estas reformas estructurales afectaron profundamente los contratos sociales formales (expresado en las constituciones) e informales (que dependen de la cultura política, historia y otras normas sociales) (Solimano 2005: 3), los que se vieron reemplazados por sistemas discrecionales de distribución de los recursos nacionales, todo lo cual aumentó “los costos de transacción en la resolución de disputas sociales y políticas y la efectiva presencia del estado de derecho”. En situaciones como las descritas, en las cuales “las reglas del juego no son estables, el descontento con una política pública refleja no sólo la desaprobación de la política misma, sino también la desaprobación de la reglas, instituciones y actores que producen la política” (Gray y Chávez 2005: 110-112, 74). Es precisamente lo sucedido en estos países y que se ha expresado en movilizaciones sociales que rechazan al conjunto de los actores políticos con la implícita o explícita consigna: “¡Que se vayan todos!”.

A nivel del rol del Estado, las reformas estructurales de los años noventa implicaron una mayor inserción de estos países en el acelerado proceso de globalización, lo que ha tenido importantes consecuencias institucionales. Teóricamente se ha destacado que uno de los efectos más significativos de la globalización a niveles nacionales ha sido

la reducción de la capacidad del Estado y gobiernos para proporcionar soluciones satisfactorias a la mayoría de los temas en las agendas políticas, en parte dado que los viejos temas ya no caen en su jurisdicción, en parte porque estos viejos temas también están crecientemente entremezclados con componentes internacionales significativos (p. e. mercados agrícolas y productividad laboral), y en parte porque el acuerdo de sus ciudadanías ya no puede más ser dado por supuesto (Rosenau 1990: 13).

De esta forma, la globalización estaría asociada a una demanda por mayor “autonomía política y auto-gobierno, a una aspiración global por más democracia y a un nuevo criterio de legitimidad política y relocalización de la autoridad que evoluciona en dos direcciones: ‘arriba’, hacia las organizaciones transnacionales, y ‘abajo’, hacia los grupos subnacionales” (Rosenau 1992: 254).

En un plano empírico y observando la situación latinoamericana, podemos coincidir con estas apreciaciones toda vez que las actuales tendencias hacia la descentralización y las políticas públicas que le corresponden, así como las demandas autonómicas, están estrechamente relacionadas con este fenómeno. Esta “bifurcación” de la autoridad hace más difícil a los estados del postajuste estructural crear condiciones institucionales que permitan una plena participación ciudadana en estas sociedades reestructuradas.

Esta situación es aún más compleja en países en desarrollo, los que en este período, junto con construir instituciones democráticas representativas, deben reformar sus estructuras institucionales al mismo tiempo que los gobiernos centrales pierden sus prerrogativas tradicionales. Por otro lado, en medio de un profundo proceso de reestructuración económica, el mercado sustituye al *Estado movilizador* arrebatándole aquellas funciones que le permiten transformar la sociedad y quebrar sus formas tradicionales de organización social y los poderes locales (Touraine 1994). Ahora, las instituciones políticas y sociales son incapaces de asimilar y proteger los nuevos derechos de una ciudadanía en expansión. Esto se ve agravado por la persistencia de las vulnerabilidades de determinados sectores sociales, los que enfrentan crecientes niveles de marginación y, en medio de una crisis de representación, no pueden protegerse de la constitución de nuevos centros de poder cuya influencia tiende a quedar al margen de los mecanismos institucionales de regulación política y social. Así, la globalización, el nuevo y expansivo rol del mercado y de los agentes privados, y la redefinición y reducción del papel regulador y movilizador del Estado han debilitado a los gobiernos centrales como actores significativos en la integración nacional.

A estos cambios sistémicos se le ha sumado la ruptura de las pre-
vias reglas distributivas, todo lo cual ha aumentado la intensidad del

conjunto de fracturas sociales, económicas y culturales, dando por resultado una situación de alta inestabilidad política y social.

Desigualdades y fracturas socioeconómicas

Las desigualdades y fracturas sociales en estos países no son nuevas, y de alguna forma son compartidas por el resto del continente. El informe del PNUD sobre *La democracia en América Latina* reconoce que “existen exclusiones sociales superpuestas” donde “las privaciones en un componente de la ciudadanía social suelen coincidir con privaciones en otros campos”. La constatación de exclusiones y marginaciones superpuestas lleva al informe a concluir que existen “déficit estructurales en materia de ciudadanía social” (PNUD 2004: 110-129).

Junto a esta común particularidad, la situación de los países andinos se ha caracterizado, además, por una perversa combinación de un perfil socioeconómico excluyente con procesos de cambio estructural que han reproducido a escala ampliada estas exclusiones.

Esta situación también ha estado asociada a un conjunto de cambios sociales sistémicos, como ha sido la creciente urbanización observada en estos países y otros procesos socioeconómicos, todo lo cual ha tenido como efecto *simultáneo y combinado* la profundización de las fisuras existentes, manteniendo sociedades altamente excluyentes y marginalizantes (Cuadro 9.2).

Migración campo-ciudad

Un primer cambio de importancia observado en la última década ha sido la creciente urbanización sufrida por estos países en la última década. Entre 1990 y 2004, fuertes flujos migratorios internos aumentaron la población urbana a tasas muy altas: Bolivia 22,7%, Ecuador 18,8%, Colombia 10,4%, Perú 7,0% y Venezuela 5,8%; todas estas cifras mucho más altas que el promedio latinoamericano (CEPAL 2004).

La manifiesta incapacidad de la infraestructura urbana y las insuficientes políticas de viviendas populares para acoger y asimilar estos flujos han quedado de manifiesto, empeorando aún más las condiciones de vida de los más pobres (Cuadro 9.1).

Cuadro 9.1
DÉFICIT DE VIVIENDAS POPULARES

	GASTO PÚBLICO EN VIVIENDA Y SANEAMIENTO (% GASTO PÚBLICO TOTAL) ¹		POBLACIÓN EN TUGURIOS (% POBLACIÓN URBANA) ²		HOGARES URBANOS POBRES NO INDIGENTES SIN PROPIEDAD DE LA VIVIENDA (% DEL TOTAL DE HOGARES POBRES URBANOS) ²	
	1996-1997	2000-2001	1990	2001	1990	1999
Bolivia	8,0	7,8	70,0	61,3	47,3	57,4
Colombia	1,7	1,4	26,0	21,8	34,6	49,6
Ecuador	4,5	3,6	28,1	25,6	s. i.	s. i.
Perú	1,3	1,3	60,4	68,1	s. i.	43,3
Venezuela	5,2	4,4	40,7	40,7	22,9	19,1

Fuente:

¹ Joan MacDonald. *Pobreza y precariedad del hábitat en ciudades de América Latina y el Caribe*. CEPAL, noviembre 2004.

² UN-HABITAT/ROLAC. *El rostro de la pobreza en las ciudades de América Latina y el Caribe*. Agosto 2005. En www.unhabitat-rolac.org/anexo/210820069261462.pdf

Desempleo urbano

En este contexto de aumento de la población urbana, la actividad económica no ha sido capaz de proveer de empleos a esta masa creciente de pobladores. Las políticas de ajuste fiscal han destruido empleos formales e incrementado la informalidad. De esta forma, el desempleo urbano entre 1990 y 2004 ha tenido saltos del 80%, como en el Ecuador (a pesar de los masivos flujos migratorios internacionales); 52,4% en Colombia (posiblemente por el masivo desplazamiento producto de la violencia y el conflicto interno), 47,1% en Venezuela, 30% en Bolivia y 14,5% en Perú (CEPAL 2004).

Dada la escasez de empleos urbanos formales, los empleos informales han aumentado concomitantemente, en especial el trabajador

independiente, categoría que en este período bajo observación ha tenido aumentos explosivos, como en Venezuela (60,4%) y Colombia (56,4%), observándose aumentos menores pero sostenido en países que ya tenían una base de trabajadores independientes bastante alta. No está demás mencionar que este tipo de categoría ocupacional carece absolutamente de protección social, siendo estos los sectores más expuestos a los problemas de la pobreza.

Gasto social

El gasto social en América Latina ha sido fundamental para aliviar y compensar parcialmente las malas condiciones de vida de los sectores más pobres. Sin embargo, en esta última década, al aumento de la pobreza urbana e informalidad se le ha agregado un gasto social decreciente en los casos de Bolivia, Ecuador y Venezuela (Cuadro 9.2), lo que ha impactado con mayor intensidad a los sectores más débiles. Aun cuando históricamente “el gasto social en los países andinos es significativamente menor que en países de desarrollo económico comparable” (Glassman y Hanta 2005: 61), en un contexto de cambio estructural y polarización socioeconómica creciente la disminución de este ha tenido como resultado una profundización de las fracturas sociales existentes.

Distribución del ingreso

Con una mayor población urbana que no encuentra empleo, en condiciones de vida y disminución del gasto social, la situación socioeconómica de sus habitantes se ha deteriorado sustancialmente, lo que se resume en las fuertes disparidades de distribución del ingreso que se observan en estos países. En este mismo período, los ricos se han hecho más ricos y los pobres más pobres.

En el Cuadro 9.2 es posible observar cómo en todos los países de la región el decil más rico ha aumentado sus ingresos, pero al mismo tiempo la línea de indigencia urbana ha aumentado (con la excepción del Ecuador, quizás por la masiva migración internacional). Estos datos muestran la creciente polarización socioeconómica observada en estos

países con posterioridad a los procesos de ajuste, lo que refrenda las afirmaciones del *Disenso de Washington* al respecto. Esta fractura económica se manifiesta geográficamente en profundas diferencias entre campo y ciudad, así como entre costa, sierra y áreas amazónicas.

Fragmentación política

Una segunda línea de fisuras que se han profundizado en los últimos años han sido las políticas. Tal como se observa en el Cuadro 9.2, los sistemas de representación observan, simultáneamente, una fragmentación tanto partidaria como geográfica. Aun cuando la política ha mostrado altos niveles de inclusión (Mainwaring 2006), la existencia de sistemas de partidos atomizados (diez o más partidos relevantes) en sistemas electorales con muy bajas barreras de entrada para partidos pequeños ha sumergido al sistema de partidos en una crisis de magnitud.

En el caso de Bolivia, por ejemplo, tenemos que:

En las elecciones presidenciales y parlamentarias de Junio de 1997, [...] el sistema de partidos se volvió más fragmentado y polarizado que el de 1993. Por ejemplo, en 1993 el partido más grande ganó 35.6% del voto, en 1997 el partido más grande —uno diferente— ganó solo 22.3%. Sólo siete partidos lograron escaños en 1997, en tanto nueve habían ganado en 1993, pero las delegaciones eran similares en tamaño, haciendo significativamente un congreso más fragmentado (Aceproject).

O como en el caso del Perú, donde a la fragmentación político-partidaria se le agregó en la última elección presidencial una dimensión territorial. Tal como aparece en el Gráfico 9.1, la localización de las bases electorales de apoyo para Alan García y Ollanta Humala tuvo un corte costa-sierra/Amazonía altamente asociado a las condiciones socioeconómicas de esas regiones.

Este tipo de fragmentación se observa de igual forma en las históricas diferencias electorales y de organización partidaria en el Ecuador —que también muestra un sistema de partidos atomizado—, donde el alineamiento costa-sierra ha ayudado a explicar los diferentes resultados electorales y ha dado cuenta de las históricas tensiones políticas.

Cuadro 9.2

INDICADORES DE FRACTURAS Y POLARIZACIÓN SOCIAL

	BOLIVIA		COLOMBIA		ECUADOR		PERÚ		VENEZUELA	
	1993-1992	1990-1992	1990-1992	1990-1992	1990-1995	1990-1995	1990-1995	1990-1995	1989-1996	1990-1996
Años de ajuste estructural	1990	2004	1990	2004	1990	2004	1990	2004	1990	2004
Período de cambios	1990	2004	1990	2004	1990	2004	1990	2004	1990	2004
Población urbana ¹	55,6	68,2 +22,7%	69,4	76,6 +10,4%	55,4	65,8 +18,8%	68,7	73,5 +7,0%	83,9	88,8 +5,8%
Desempleo urbano ¹	7,3	9,5 +30%	10,5	15,5 +52,4%	6,1	11,0 +80,3%	8,3 ^a	9,5 ^a +14,5%	10,4	15,3 +47,1%
Informalidad ⁶ (trabajadores independientes)	...	44,6 ^h	24,1	37,7 +56,4%	35,4	40,1 +13,3%	33,4	39,6 +18,6%	22,3	35,8 +60,4%
Línea de indigencia urbana ¹	19,8 ^b	21,3 ^b	20,0	23,7	22,2	19,4	9,3 ^c	9,9 ^d	37,1	48,6
Decil más rico ¹	35,6	38,4	39,5	39,1	31,9	34,3	0,430 ^e	0,545 ^f	28,4	31,3
Gasto social como % del gasto público total ²	34,4	33,0	28,8	32,3 ^g	42,8	25,2	33,0	45,0 ^g	32,8	38,6
Sistema de partidos políticos	Atomizado (12) ³	Ruptura 2002 y redefinición 2006	Atomizado (33) ⁴	Atomizado (36) ⁵	Atomizado	Atomizado	Ruptura 1993 Chavez 1999			

^a Sólo Lima. ^b Sólo nueve departamentos. ^c 1999. ^d 2001. ^e La ausencia de series estadísticas peruanas sobre este tema ha implicado usar datos de concentración de ingreso y, además, de fuentes distintas. En www.grade.org.pe/download/pubs/dt26-activos.pdf. / PNUD (2004). ^f 2000-2001. ^h 2002.

Fuentes:

1 CEPAL, *Anuario estadístico de América Latina y el Caribe, 2004*.

2 CEPAL, *Panorama social de América Latina, 2005*.

3 Corte Nacional Electoral. En www.cne.org.bo/org_politico/partidos.aspx

4 Georgetown University, Base de Datos Políticos de las Américas. En pdba.georgetown.edu/

5 Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE). En <http://200.48.60.72/partidospoliticos/inscripcion.htm>

6 Oficina Internacional del Trabajo (OIT), *Panorama Laboral, 2005*. Lima: 2005.

Gráfico 9.1
SEGUNDA VUELTA ELECCIÓN PRESIDENCIAL, PERÚ 2006.
RESULTADOS ELECTORALES POR DEPARTAMENTOS



Fuente: elaboración propia

Tal sistema de fracturas sociopolíticas conspira contra la posibilidad de organizar un sistema de partidos en forma. Así, en el caso ecuatoriano, que puede extrapolarse a los otros países andinos, “las diferencias regionales se traspasan al medio político impidiendo la emergencia de partidos políticos nacionales con amplia representación nacional” (Arteta y Hurtado 2005: 104).

En los casos de Colombia y Venezuela, si bien tienen características distintas, el resultado tiende a ser similar toda vez que el sistema de partidos en ambos casos se encuentra fracturado. En Colombia se ha dado un proceso de ruptura y reorganización como consecuencia, por una parte, de la emergencia del *uribismo*, que ha desarticulado los alineamientos internos en el Partido Liberal, así como, por otra parte, del creciente apoyo electoral al Polo Democrático, ambas fuerzas políticas alternativas al bipartidismo anterior. O se encuentra pulverizado, como en el caso de Venezuela, donde el *chavismo* ha arrasado con el sistema de partidos previamente en bancarota.

En un contexto de profundos cambios estructurales, esta crisis de los partidos políticos como mecanismo genuino de representación en la región andina ha creado condiciones favorables para el desarrollo de corrientes y líderes populistas que, a través de una justificada crítica a las “clases políticas” tradicionales, tienden a romper el juego político elitista y sus estructuras tradicionales, demandando y generando una nueva forma de representación de sus intereses en el Estado y nuevas formas de distribución de las rentas nacionales. Esto se ha observado en la Venezuela de Hugo Chávez, en el Perú de Ollanta Humala y en el Ecuador de Lucio Gutiérrez, así como en cierta medida en la Colombia de Uribe.

Diversidad cultural

Un tercer sistema de fracturas en las naciones andinas ha sido de naturaleza cultural. Los países andinos, especialmente Bolivia, Ecuador y Perú, muestran una alta diversidad y presencia de pueblos y culturas originarias. Sin embargo, esta riqueza étnica ha sido negada por las minorías dominantes y no ha sido acogida y organizada institucionalmente como una efectiva e inclusiva interculturalidad.

Cuadro 9.3
DIVERSIDAD CULTURAL

	BOLIVIA	COLOMBIA	ECUADOR^c	PERÚ	VENEZUELA
Porcentaje de población indígena	62,2%	2%	45%-6,8%	32%	2,3
Número de nacionalidades y pueblos indígenas	3 ^a 36 ^b	15 ^a 81 ^b	14 ^a 26 ^b	72 ^b	8 ^a 36 ^b

Fuente:

CEPAL, *Panorama social de América Latina, 2006*. Santiago: 2007, p. 163.

^a Nacionalidades indígenas importantes.

^b Total de grupos indígenas.

^c Hay una fuerte disputa sobre las cifras, por lo que indicamos sus extremos.

Sin embargo, producto de situaciones políticas y organizacionales internas, así como consecuencia de eventos internacionales, como la conmemoración de los quinientos años del descubrimiento de América y de la Conferencia Ciudadana contra el Racismo, la Discriminación Racial, la Xenofobia y las Formas Conexas de Intolerancia¹, estas identidades históricamente sometidas han tenido un período de inédita activación y visibilización política.

De esta forma, la movilización de los pueblos originarios en la región andina ha dejado en evidencia el fracaso de la función de integración tanto social como simbólica del Estado y, por el contrario, ha mostrado la histórica desconsideración por parte de los sectores hegemónicos de una parte tan significativa e importante de la población de sus países.

-
1. Los días 2 y 3 de diciembre de 2000, 1,500 representantes de ONG y de organizaciones de pueblos y movimientos de 32 países de la región se reunieron en el edificio Diego Portales de Santiago de Chile para participar. Varios de esos representantes también participaron en la Conferencia Regional Intergubernamental de las Américas, celebrada del 5 al 7 de diciembre. Un análisis de estas cumbres en Hopenhayn, Bello y Miranda (2006).

Autonomías territoriales

A estas profundas fracturas socioeconómicas, políticas y culturales se le agrega un cuarto sistema de fisuras de carácter nacional. Tales son las ubicuas demandas de autonomías territoriales que, con mayor o menor intensidad, si bien con grandes diferencias entre sí, se observan en cada uno de los países de la región.

Aun cuando estas demandas autonómicas son de larga data y entroncan con una larga tradición de aspiraciones descentralizadoras, en la actualidad muchas de ellas tienen connotaciones políticas o son definidas por las autoridades gubernamentales como respuesta a intereses empresariales o de derecha. En algunos casos, estas demandas autonómicas tienen ribetes internacionales y geopolíticos.

El caso más significativo al respecto ha sido el de Santa Cruz, en Bolivia. Allí, el movimiento autonomista —de larga data— logró un resonante triunfo en el último referendo de julio de 2006. Frente a la pregunta:

¿Está usted de acuerdo en el marco de la unidad nacional, de dar a la Asamblea Constituyente el mandato vinculante para establecer un régimen de autonomía departamental, aplicable inmediatamente después de la promulgación de la nueva Constitución Política del Estado en los departamentos donde este referéndum tenga mayoría, de manera que las autoridades sean elegidas directamente por los ciudadanos y reciban del Estado Nacional competencias ejecutivas y los recursos económico-financieros que les asigne la nueva Constitución Política del Estado y las Leyes?,

los cruceños, con la esperanza de obtener el control de los recursos naturales, lograron una resonante victoria (70%). Algo parecido se observó en Beni, Pando y Tarija. Estos departamentos, con banderas liberales del novecientos e intereses conservadores de la actualidad, también votaron contra la opción promovida por el presidente Morales.

En el caso del Ecuador, en la consulta popular realizada el 23 de enero de 2000, el Guayas, junto a otras cuatro provincias, votó mayoritariamente (97%) por su autonomía. Y, últimamente, Jaime Nebot, alcalde de la ciudad, afirmaba que “Guayaquil marcha a la autonomía con Ley o sin Ley”.²

2. Ver www.cre.com.ec/Desktop.aspx?Id=135&e=83621

Por su parte, en el Perú, la región de Trujillo, una de las más prósperas del país, reclama

las dos autonomías que nos faltan: Autonomía Normativa. La facultad de dictar las normas ordinarias, las leyes comunes (civiles, comerciales, etc.) para las actividades locales, y resolver sobre ellas, que ahora no tenemos. Y el poder para privatizar o desregular empresas, institutos o actividades. Autonomía Fiscal. El poder de cobrar los impuestos necesarios para obras y servicios genuinamente públicos a nivel local, cediendo a las autoridades nacionales parte de lo recaudado, para obras y servicios genuinamente públicos a nivel nacional. Sólo con estas cuatro autonomías podremos llevar a nuestros pueblos la prosperidad y el bienestar que hoy nos faltan.³

Con menos futuro, en el estado de Zulia —productor de la mayor parte del petróleo venezolano y generador de rentas nacionales de significación—, el movimiento autonomista Rumbo Propio aspira a un estatuto equivalente a las comunidades autonómicas españolas. Frente a estas aspiraciones, el gobierno central ha reaccionado vivamente, calificándolo de intento secesionista y de encontrarse los EEUU detrás de esta operación.⁴ El presidente Chávez ha comentado que “hay grupos jugando a la división de Venezuela y la independencia del Zulia’ refiriéndose al plan de secesión planteada en la región zuliana tildando de ‘locura’ a este planteamiento desestabilizador”.⁵

Finalmente, y con sus propias características, el Estado central colombiano, que históricamente ha tenido dificultades de proyectar su soberanía y control interno, no sólo enfrenta a las fuertes identidades regionales, como las de Medellín y Cali, donde existen poderosos

-
3. Liberalismo autonomista, *Acta de Guayaquil*. Proyecto de declaración preparado por el Movimiento Rumbo Propio de Venezuela (RP), el Instituto de Libre Empresa de Perú (ILE) y la Conferencia Liberal Hispanoamericana (CLH), para ser considerado en el Primer Foro Internacional por la Libertad y Autonomía Regional (FILAR 1), en Guayaquil, Ecuador, del 12 al 15 de septiembre de 2006. En www.ileperu.org/contenido/Articulos/actadeguayaquil.htm
 4. Sospechas avaladas por las palabras del embajador de EEUU William Brownfield, quien habló de la “República de Zulia”.
 5. Gobierno Bolivariano de Venezuela, Ministerio del Poder Popular para la Comunicación e Información, Radio Nacional de Venezuela, 19 de febrero de 2006.

sectores empresariales, sino que se ve impotente de controlar establenmente las amplias zonas controladas por las fuerzas paramilitares y guerrilleras. Aun cuando el gobierno central ha manejado estas tensiones fortaleciendo el proceso de descentralización e inhibiendo las tendencias autonomistas, el fuerte regionalismo colombiano incrementa las diferentes internas.

En suma, en la actualidad tenemos una región andina en la que, después de profundos cambios estructurales, tienden a predominar importantes tendencias centrífugas, dificultando los procesos de integración nacional y social, haciendo más difícil el encuentro de nuevas reglas de interacción política y distributiva, y dificultando la proyección soberana de los respectivos estados centrales.

Crisis de la función redistributiva del Estado y nuevas rentas nacionales

Producto de los procesos de reforma y de los desarrollos antes descritos, los países andinos observan una mayor polarización social y, al mismo tiempo, el Estado central se ha visto privado de desplegar muchos de sus anteriores roles, en particular de sus no muy eficientes capacidades integradoras, especialmente a través de la implementación de políticas sociales. Sin embargo, a comienzos de la década de 2000, en cada uno de estos contextos, y producto de ciclos económicos internacionales, de pronto estos mismos países se han encontrado con inesperados aumentos de sus ingresos fiscales como consecuencia del aumento explosivo de los precios de sus *commodities* a nivel internacional.

Históricamente, estos países han dependido “de los recursos naturales como principal fuente de divisas e ingresos fiscales. Este es el caso del petróleo en Venezuela y Ecuador, de los hidrocarburos en Bolivia, el cobre en Perú” y una canasta de *commodities* en Colombia. Pero la actual estructura social existente, marginalizante y excluyente, genera conflictos distributivos que en ausencia de un Estado fuerte es imposible conciliar (Solimano 2005: 6-7). Además de la debilidad del Estado para conciliar los conflictos distributivos, los acuerdos preexistentes de distribución de las rentas nacionales se han roto y no han sido reemplazados por otros procedimientos más cercanos y

correspondientes a la nueva correlación de fuerzas políticas que la propia crisis de los años noventa ha generado.

Analizando las cifras de aumentos de los ingresos fiscales gracias al incremento del volumen y precio de las exportaciones de sus principales recursos naturales, tenemos que a comienzos de la década la caja fiscal de estos países se ha visto incrementada sustancialmente. Tal es el caso del Perú, donde, gracias al aumento de los ingresos producto de las actividades mineras, el fisco ha recibido casi cinco veces más de recursos que en el pasado. O en el Ecuador, donde se han incrementado estos ingresos en más de tres veces en el curso del período. Y en el caso de Bolivia, donde en sólo un año los recursos fiscales se duplicaron gracias al incremento del precio del gas natural (28,9%) y el petróleo (44,1%), y al aumento de las ventas externas de gas (58,8%) y otros combustibles (52,4%).⁶ Por su parte, Venezuela, el caso más llamativo de los cinco, ha visto su caja fiscal casi triplicada en un solo año (2004-2005). Solamente en 2005 el valor de las exportaciones petroleras de las empresas públicas venezolanas se incrementó en 46%. Incluso Colombia, en menor medida, se vio beneficiada gracias al aumento de los precios internacionales del café, carbón, ferroníquel y petróleo.

A diferencia de décadas anteriores, la actual existencia de recursos fiscales permitiría la implementación de políticas de estado orientadas a satisfacer las principales demandas sociales por empleos formales, protección social (salud, previsión) y seguridad ciudadana. Sin embargo, la atomización y ruptura del sistema de partidos y del sistema de representación política existente en este momento dificulta sobremanera esta tarea. Por otra parte, la desarticulación de las fuerzas armadas como actor político descarta las posibilidades de una coalición civil-militar que intente imponer un determinado esquema distributivo. La movilización nacionalista tampoco ha dado resultado como elemento cohesionador, toda vez que estos liderazgos no han podido imponerse nacionalmente y las fracturas regionalistas y culturales conspiran contra cualquier tipo de intento de superarlas a través de una convocatoria supranacional. De esta forma, las

6. CEPAL, División de Desarrollo Económico, *Estudio económico de América Latina y el Caribe 2005-2006*. Santiago de Chile: CEPAL, 2006.

Cuadro 9.4
INCREMENTO DE INGRESOS FISCALES GRACIAS
AL MAYOR PRECIO DE SUS COMMODITIES

	BOLIVIA	COLOMBIA	ECUADOR	PERÚ	VENEZUELA
Aumentos	100% (2004- 2005) ¹	Petróleo 26% Carbón 11%	223% (2002- 2003) ²	387,7% (1998- 2005) ³	100% (1999-2001) ⁴ + 193,4% (2004-2005) ⁵

Fuentes:

- ¹ Eduardo Antelo, "Posibles impactos económicos de la nueva Ley de Hidrocarburos en Bolivia", julio de 2004. En [http://www.caf.com/attach/11/default/Bolivia-posiblesimpactosLeyHidrocarburos\(Jun05\).pdf](http://www.caf.com/attach/11/default/Bolivia-posiblesimpactosLeyHidrocarburos(Jun05).pdf)
- ² ILPES, *El Estado en América Latina a inicios del nuevo milenio: el caso de Ecuador*. LC/IP/L.191, agosto de 2001.
- ³ Juan José Miranda Montero, "Ingresos mineros del fisco peruano". Instituto de Estudios Peruanos, 2005 (datos no publicados).
- ⁴ Gustavo Márquez Marín, "La coyuntura actual de Venezuela y el golpe petrolero". Viena, 4 de abril de 2003. En www.venezuela-viena.org/documentos/La%20Coyuntura%20Actual%20de%20Venezuela%20y%20el%20Golpe.04.04.2003.ppt
- ⁵ CEPAL, *Estudio económico de América Latina y el Caribe 2005-2006*.

movilizaciones populares siguen siendo las expresiones más recurridas en la región, tal como ha sucedido en Perú, donde a mediados de 2007 se desencadenaron una serie de protestas sociales que demandaban una redistribución de los ingresos, las que han derrumbado la popularidad del presidente García, la que cayó de 63% en agosto de 2006 al 32% en julio de 2007.

Este problema no se da exclusivamente en los países andinos; también en otros contextos, como el chileno, se han producido situaciones semejantes. En este último caso, producto de los aumentos explosivos del precio del cobre, se han generado cuantiosos excedentes, situación que ha estimulado importantes movilizaciones sociales, generando disconformidad social, la que se ha expresado en una drástica caída de la popularidad de la presidenta Bachelet. Con todo, la estabilidad política no se ha visto alterada dada la consistencia de los acuerdos políticos logrados posdictadura.

Crisis y reforma política

Las encrucijadas nacionales que enfrentan los países andinos tienen elementos comunes a la vez que muestran importantes diferencias específicas. Pareciera que todos ellos comparten el problema de las crecientes demandas sociales, las que se enfrentan a una relativa ausencia de mecanismos políticos eficaces para lograr acuerdos redistributivos en un marco de abundantes recursos fiscales. Sin embargo, las vías para salir de estas encrucijadas no son idénticas y son el resultado de opciones políticas muy diversas. En cada país de la región, la reforma política, proceso clave en la resolución pacífica de los conflictos internos, tiene más o menos urgencia, así como encuentra mayores o menores posibilidades de implementación. Desde este punto de vista, los países andinos son muy diversos entre sí, tal como veremos a continuación.

Bolivia. El proceso de reforma política de mayor envergadura en curso en el área andina es el boliviano. La Asamblea Constituyente (AC), que inició sus funciones el 6 de agosto de 2006 y eligió sus 255 diputados, que representan a 21 agrupaciones políticas, ciudadanas y pueblos indígenas, deberá intentar resolver el ya histórico conflicto entre un Estado excluyente y una diversa nación boliviana. El oficialista MAS, que logró mayoría con 137 asambleístas (53,7%), ha postulado a la AC como “originaria”, encargada de romper con el orden precedente para establecer un ordenamiento jurídico-institucional nuevo. Los antecedentes contemporáneos de su demanda se remontan a los años noventa con las reivindicaciones de derechos indígenas en las tierras bajas, la “guerra del agua” en Cochabamba en 2000-2001 (movilización popular exitosa contra la privatización de las empresas de agua y sanitarias) y la última “guerra del gas” en 2003.⁷

Estas movilizaciones fueron precedidas por la ley de participación popular de 1994 y el reconocimiento legal de las Organizaciones Territoriales de Base, organizadas en torno a las fórmulas comunitarias indígenas rurales y vecinales urbanas, lo que convirtió a

7. En www.constituyente.bo/nuevositio/preguntas/index.htm

las municipalidades en espacio político privilegiado y estructurador (Aguirre y Moreno 2006). Así, en un contexto de creciente empoderamiento de las mayorías indígenas que confrontan una estructura de toma de decisiones arcaica y excluyente, las profundas diferencias en torno al cómo resolver los temas controvertidos han conducido al nuevo liderazgo político a la necesidad de modificar completamente la institucionalidad política. De aquí que los principales temas que deberá enfrentar la AC serán aquellos cuya resolución alterará de manera profunda las relaciones políticas nacionales: la naturaleza de sistema político (presidencialista o parlamentario), la secularización y estructura administrativa del Estado (actualmente confesional católico), la tenencia de la tierra y los recursos naturales, las autonomías departamentales, la consagración legal de los derechos indígenas y colectivos, y otros acerca de la forma que debería adoptar la nueva correlación de fuerzas sociales que hoy día se ha manifestado en Bolivia. Esto ha quedado de manifiesto en las declaraciones del presidente Evo Morales cuando afirmó que, con la Asamblea Constituyente, “llegó la hora de cambiar las leyes hechas sólo para robar y robar”, y enfatizó que en la refundación del país participarán los sectores marginados, con una característica incluyente y sin “abandonar a nadie”.⁸

El reemplazo de las reglas del juego político existente por otras más equitativas, que sustituyan la “democracia pactada” que permitiría la sucesión de gobiernos multipartidistas de derecha con escaso apoyo popular y el “presidencialismo parlamentario”⁹ preexistente, es la gran tarea que enfrenta Bolivia en el presente. De la capacidad para consensuarlas permitiendo, al mismo tiempo, que ellas posibiliten un aprovechamiento productivo de sus recursos naturales dependerá su futura estabilidad, prosperidad y justicia social.

8. En www.la-razon.com/versiones/20060731_005619/nota_249_314760.htm

9. “El presidente es elegido por el Congreso con opciones propias no restringidas al ganador por mayoría relativa [...] sobre la base de una mayoría parlamentaria —construida postelectoralmente en negociaciones interpartidarias— que asegura el apoyo parlamentario a la gestión del presidente y, de esta manera, la compatibilidad entre el poder ejecutivo y el legislativo.” René Antonio Mayorga, “Presidencialismo parlamentarizado y gobiernos de coalición en Bolivia”. En 168.96.200.17/ar/libros/lanzaro/mayorga.pdf

Colombia. Sin pretender siquiera sintetizar los principales elementos que han caracterizado el conflicto interno, es posible establecer que la actual etapa del proceso político colombiano se inició con la desmovilización del grupo guerrillero M-19 a fines de los años ochenta. Gracias a esta negociación se incorporaron al proceso de paz algunos grupos guerrilleros, todo lo cual resultó en la elección de una Asamblea Constituyente y la aprobación de la nueva Constitución de 1991.

Desde 1991—en cada cuatrienio—, el gobierno respectivo ha iniciado negociaciones de paz con algunos de los varios actores violentos en el país. Durante el gobierno de César Gaviria (1990-1994) se puso en práctica la nueva Constitución, que enfatizó los mecanismos de la democracia participativa, incluyendo la consulta popular, el referéndum y la iniciativa legislativa. Su principal acción fue la desarticulación del poderoso cartel de Medellín, permaneciendo activo el de Cali, el que le generó serios problemas al mandatario siguiente.

El gobierno de Ernesto Samper (1994-1998) continuó con las aproximaciones hacia el Ejército de Liberación nacional (ELN), estableciendo contactos informales a través de la Oficina del Alto Comisionado para la Paz con líderes guerrilleros, produciéndose acuerdos puntuales para la aplicación del Derecho Internacional Humanitario, la aceptación de la Comisión de Encuesta (mecanismo del Protocolo I de los Convenios de Ginebra) y la propuesta del ELN de una Convención Nacional. Al finalizar este gobierno, subsecuentes diálogos resultaron en el llamado Pre-Acuerdo del Palacio de Viana, en Madrid, así como posteriormente en el Acuerdo de Puerta del Cielo, que ratificaron la importancia de la Convención Nacional como procedimiento de participación social en la perspectiva de un proceso de conversaciones de paz. Sin embargo, la profunda crisis política generada por las acusaciones de apoyo financiero del narcotráfico a la campaña de Samper impidió capitalizar éxitos en este campo.

Durante su administración, Andrés Pastrana (1998-2002) inició conversaciones con las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) haciendo efectiva una Zona de Distensión para estas últimas, sin romper los vínculos entre el Ejército y las paramilitares Autodefensas Unidas de Colombia (AUC). Sin embargo, las permanentes interrupciones y reinicio de las negociaciones, la recesión económica, así como la percepción al interior del ejército de una sucesión de

concesiones inconducentes, tuvieron por resultado una mayor ineficiencia militar, una fuerte caída en el apoyo popular y un aumento de las acciones de los paramilitares, con una secuela de masivas violaciones a los derechos humanos. La respuesta que se intentó dar a esta pérdida de legitimidad y apoyo fue el Plan Colombia, que con la ayuda de Estados Unidos contempló inversiones masivas en la lucha contra el narcotráfico con un fuerte componente militar. No obstante, en enero de 2002 Pastrana declaró suspendido el proceso de paz con las FARC.

Finalmente, desde comienzos de 2003, el presidente Álvaro Uribe (2002-2010) ha privilegiado la desmovilización de grupos paramilitares y, en menor medida, ha explorado posibilidades de paz con las FARC y el ELN. Su gestión se ha visto marcada por el fortalecimiento doctrinario y de equipamiento de las fuerzas armadas, reforzando los aspectos militares del Plan Colombia, lo que ha resultado en un mayor control relativo del Estado sobre el territorio nacional. De acuerdo con la Comisión de Derechos Humanos,¹⁰ han disminuido los homicidios, masacres y secuestros, en comparación con 2003, pero el nivel y frecuencia de esos delitos continúan siendo extremadamente altos. Con todo, la Ley de Justicia y Paz y el proceso de desmovilización de paramilitares han recibido fuertes críticas por no ser una efectiva desmovilización y dejar en la impunidad los crímenes de los paramilitares.¹¹

La reforma política en Colombia está y sigue estando atravesada por la aguda y endémica violencia que ha sacudido al país durante más de 40 años, así como por los diversos y frustrados intentos para lograr una salida negociada al conflicto armado interno. No obstante, últimamente la bonanza económica colombiana, posibilitada por los mejores precios del canasto de *commodities* que este país exporta, hace que las propuestas mencionadas más adelante tengan mayor viabilidad que en una situación de crisis económica.

10. Declaración del presidente de la Comisión de Derechos Humanos sobre la situación en Colombia, el 21 de abril de 2005.

11. Véase la serie de documentos que la Comisión Colombiana de Juristas está dando a conocer sobre el proyecto de Ley Justicia y Paz. En www.coljuristas.org/popup.htm; ver también Human Rights Watch (2005).

Después de lograr un importante triunfo electoral con la modificación constitucional y posterior reelección del presidente Álvaro Uribe, así como la aprobación de la Ley de Justicia y Paz por la Corte Constitucional, la presidencia colombiana ha relanzado informalmente la idea, ya discutida en 2004, de un cambio constitucional más profundo que modifique el régimen presidencial por uno de corte parlamentario. Últimamente, el consejero presidencial Fabio Valencia Cossio afirmó que “inexorablemente la organización política colombiana va hacia el sistema parlamentario”.¹² Desde el Polo Democrático respondió el senador Carlos Gaviria indicando que “en abstracto el régimen parlamentario es bueno y hemos apoyado esa idea. Pero, si como aparece ahora, es un mecanismo para que el presidente Uribe se perpetúe en el poder, no es muy atractivo”.¹³ Junto a esta propuesta se intentaría aprobar una ley que permita la reelección de gobernadores y alcaldes.

En este contexto, la idea de una transformación del régimen político presidencialista a uno parlamentario despierta fuertes suspicacias. El presidencialista sistema político colombiano se ha visto afectado, primeramente, por la fuerte centralización del poder en la presidencia, una alta personalización de esta y un manejo plebiscitario de las relaciones con los partidos y el Congreso. El concepto acuñado de “governabilidad tarifada” (Ungar 2004) expresa los niveles de incidencia y manejo de los votos parlamentarios por parte del ejecutivo. En segundo término, se tiene que una parte de la sociedad aún se expresa y se moviliza al margen del estado de derecho y de la institucionalidad vigente, a través de poderosos grupos armados, los que se han convertido en contrapoderes con funciones estatales, controlando territorio y poblaciones, sustituyendo a las instituciones jurisdiccionales, generando empleo, delimitando territorios y apropiándose del presupuesto público.

Especialmente relevante para los propósitos de nuestro análisis es la presencia económica y política de los paramilitares en sus zonas de operación, quienes, utilizando la legalidad vigente, estarían

12. *El Tiempo*, 18 de junio de 2006.

13. *El Tiempo*, 19 de junio de 2006.

dejando bajo su control político y económico amplias zonas del país. Así, algunos sectores empresariales se preguntan, “los paramilitares tienen más tierras y recursos que cualquiera [...]. ¿Qué va a pasar con esas tierras y con los recursos ilícitamente habidos?”.¹⁴ Una de las respuestas indica que “en las próximas elecciones, los paramilitares tendrán presencia a través de alianzas con caciques tradicionales o imponiendo sus propios candidatos con el fin de asegurar y consolidar su poder económico, político, militar y regional”.¹⁵ Tal como se ha señalado (Unger 2004):

a los pocos días de las elecciones para Congreso en el 2002, el hoy jefe de las Autodefensas, Salvatore Mancuso, con quien el gobierno adelanta un proceso de paz, afirmó que su movimiento había obtenido cerca del 35% de la representación parlamentaria. Aun cuando algunos sectores de opinión consideraron exagerada esta aseveración, hoy en día no parece muy alejada de la realidad, no sólo en el Congreso sino en otros ámbitos de poder. Por ejemplo, en un número importante de municipios ubicados en regiones de claro dominio paramilitar, las elecciones de 2002 fueron ganadas por los candidatos únicos que según muchos estaban avalados por estos grupos. Estos y otros fenómenos relacionados con la creciente paramilitarización del país fueron denunciados al unísono por los principales medios de comunicación escritos el domingo 26 de septiembre de 2004.

Desde esta perspectiva, los peligros de una reforma que parlamentarice el sistema político colombiano y que permita la reelección de gobernadores y alcaldes generaría una nueva institucionalidad políticamente excluyente, en la que la mayoría uribista en el Congreso podría permanecer por larguísimo tiempo en el poder, y los paramilitares prolongar mandatos y mantener el control económico y legal de amplias zonas productivas.

14. Fundación Ideas para la Paz (2006: 10).

15. Revista *Hechos del Callejón*, publicación auspiciada por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), la Agencia Sueca de Desarrollo Internacional (ASDI) y la Agencia Catalana de Cooperación al Desarrollo (ACC). En indh.pnud.org.co/files/boletin_hechos/Boletin_hechos_del_callejon_11_opt.pdf

Ecuador¹⁶. La política ecuatoriana contiene muchos de los elementos que caracterizan a los sistemas en crisis: caudillismo, patrimonialismo, corrupción, regionalismo intransigente. Estos se reflejan en su fracturada y polarizada clase política:

Los partidos y sus principales líderes han tendido a representar, más allá de sus intenciones, o a la sierra o a la costa, con lo cual la lucha política no ha contribuido a generar proyectos nacionales sino, más bien, a ahondar la fragmentación asentada en bases regionales. No hay líderes políticos nacionales sino costeños (Roldós, Febres Cordero, Bucaram, Nebot) o serranos (Hurtado, Borja, Sixto Durán, Mahuad, Gutiérrez).¹⁷

Es así como en este último período Ecuador ha sufrido el embaite de todos estos males, lo que ha deteriorado su alicaída organización política, la que, junto a la dolarización de la economía, ha generado una crisis de proporciones. Esta llegó a su apogeo durante la administración de Lucio Gutiérrez (enero 2003-abril 2005), período en el cual fueron removidos de sus cargos los 31 miembros de la Corte Suprema en un proceso de reestructuración decretado por el presidente en diciembre de 2004. En este breve período presidencial, las instituciones políticas se vieron prácticamente pulverizadas, volcándose la política a las calles. Frente a la concentración del poder en la presidencia, a la pérdida de atribuciones fiscalizadoras por parte del Congreso y a la imposibilidad de iniciar un proceso de rendición de cuentas, la iniciativa política terminó en una “movilización revocatoria” que dio término a ese mandato.

A partir del derrocamiento civil de Gutiérrez, y en el marco de una situación de desarticulación institucional total, se inicia un proceso de reconstrucción del sistema político ecuatoriano, el que tiene en la reorganización de la Corte Suprema un hito especial. El 26 de mayo de 2005 se dictó la Ley Orgánica Reformatoria de la Ley Orgánica del poder judicial, que estableció las tres fuentes de integración

16. Agradezco a Fernando Bustamante por la valiosa información y agudos análisis proporcionados para esta parte del documento, los que han sido incluidos en toda su extensión, lo que espero haber realizado fidedignamente.

17. Genaro Arriagada, “La tragedia política ecuatoriana”. En Asuntos Públicos, 30/11/2004, En www.asuntospublicos.org/informe.php?id=2137

de la Corte —carrera judicial, docencia universitaria y ejercicio libre de la profesión—, un reglamento para el concurso, un comité calificador que debería designar; y las inhabilidades: no haber pertenecido a partido o movimiento político en los cinco años anteriores a su postulación, no haber sido abogado o patrocinador de delitos por drogas, no haber sido abogado o apoderado por sí mismo, como socio de estudios jurídicos o como propietario de empresas extranjeras o nacionales que mantengan litigios con el Estado o sus instituciones; así como un examen de habilidades que incluía el respeto a los derechos humanos y la igualdad entre sexos. Para llevar adelante este proceso se le solicitó apoyo a la Organización de Estados Americanos (OEA) y se invitaron veedores especiales, así como se cursaron invitaciones a la Secretaría General de la Comunidad Andina, la Unión Europea y las Naciones Unidas.¹⁸

Con todo, esta reforma específica no es expresiva de las posibilidades de superación de las inestabilidades políticas ecuatorianas. En la actualidad, el desencanto ciudadano con las instituciones políticas es altísimo (96% de rechazo al Congreso y 97% a los partidos políticos; sólo la Iglesia católica y las fuerzas armadas tienen niveles aceptables de apoyo) y la demanda por una reforma política es generalizada. La demanda ciudadana por un cambio en el sistema de representación, por el reconocimiento y respeto de derechos económico-sociales, por la rendición de cuentas por parte de las autoridades, y por un estado de derecho en forma, es generalizada. No obstante, una reforma política que tenga esos objetivos no tiene campeones formales ni canales de implementación, ya que los actores políticos no la desean por temor a perder sus prebendas (90% del presupuesto fiscal está atado a leyes distributivas de las rentas nacionales), y, en el caso de querer hacerla, no podrían, dado el escaso poder de convocatoria y de acuerdo que muestran.

De esta forma, el sistema político ecuatoriano se mantiene en una situación de “magma fluido”, de institucionalidad informal, de un precario equilibrio entre un sistema presidencialista formal que cuenta

18. Javier La Rosa Calle, “Las elecciones de la Corte Suprema de Ecuador y su significado para la región”. IDL. Lima, agosto de 2005. En http://www.lainsignia.org/2005/septiembre/ibe_005.htm

con una presidencia poderosa en la letra, plena de atribuciones, y un Congreso que actúa *de facto* con reglas de un sistema parlamentarista, revocando mandatos presidenciales vía votos de no confianza, los que allanan el camino a las destituciones vía “movilizaciones revocatorias”.

En condiciones de un Estado rentista que tiene asignaciones pre-establecidas y con poco margen de maniobra redistributiva, en un marco institucional de alta informalidad, cualquier reducción en los niveles de las actuales rentas nacionales significará una crisis más profunda aún. Desencadenada una crisis de estas características, las fuerzas armadas, que se han retirado de la escena política —pero que han incrementado sus privilegios, prerrogativas y autonomía institucional—, podrían volver a caer en la tentación de arbitrar el conflicto.

El actual mandatario, Rafael Correa, elegido en noviembre de 2006 con una sólida mayoría de 56,6%, ha planteado una revolución ciudadana por medio de una reforma a fondo del sistema político, “consistente en el cambio radical, profundo y rápido del sistema político, económico y social vigente, sistema perverso que ha destruido nuestra democracia, nuestra economía y nuestra sociedad”.¹⁹ La convocatoria a una Asamblea Constituyente, encargada de redactar la nueva Carta Magna, se materializará el 30 de septiembre de 2007, cuando sean designados 130 representantes. El propósito presidencial es modernizar el sistema de partidos y el régimen electoral, terminando con un congreso unicameral integrado por un sistema altamente proporcional, el que eventualmente se disolvería para darle plenos poderes a la Asamblea.²⁰

Perú.²¹ La inestabilidad política peruana se ha originado históricamente en la sierra andina, y es allí donde la mayoría de los grupos indígenas y comunidades campesinas exhiben las tasas más altas de pobreza en el país. En la actualidad, el principal conflicto que extiende sus proyecciones a nivel nacional, bajo la forma de una disconformidad

19. Discurso en la toma de posesión del cargo.

20. Texto escrito en agosto de 2007.

21. Agradezco los muy valiosos aportes de Cecilia Blondet y Carolina Trivelli, los que han sido incluidos en toda su extensión en esta parte, lo que espero haber hecho fidedignamente.

política expresada en las últimas elecciones presidenciales, se ha dado entre las empresas mineras y las comunidades campesinas habitantes en las zonas de explotación. A estos conflictos habría que agregar aquellos con los coccaleros, los del tráfico ilegal de madera, los del contrabando en las fronteras y las múltiples movilizaciones de trabajadores y pobladores reclamando todo tipo de atención al gobierno central o denunciando a sus autoridades por corruptas.

En Cusco, Apurímac, Arequipa, Cerro de Pasco, Cajamarca, Puno, Ancash y Tacna, los conflictos entre las comunidades y las empresas mineras tienen múltiples aristas, los que se dan principalmente por el control y acceso a recursos como la tierra y el agua, así como por los efectos negativos de estas explotaciones, como la contaminación ambiental; la falta de empleo esperado, problemas sociales como el incremento de bares, delincuencia y prostitución; así como la necesidad de adquirir insumos y productos fuera de la localidad y la elevación del costo de vida. De aquí que la demanda de estas poblaciones es que el Estado y las empresas asuman los pasivos ambientales y sociales.

Es en este espacio de conflicto que se enfrentan de manera desnuda ambos protagonistas sin intermediación estatal alguna. No es que el Estado no exista en estas localidades alejadas y menos vigiladas. El problema es que el Estado que existe, en vez de servir para articular intereses de grupos, resolver demandas o canalizar conflictos, se constituye en un actor más en el conflicto, con intereses propios y con una agenda, que tiende a favorecer la satisfacción de las necesidades de sus funcionarios más que a cumplir con su mandato institucional. Por otra parte, desde una perspectiva institucional, a nivel local el Estado es incapaz de gastar esos nuevos ingresos —producto del canon, por ejemplo— y los técnicos del gobierno central de ministerios como el de Economía y Finanzas no confían en la capacidad de los funcionarios locales. Como resultado se tiene que los recursos se acumulan y no se ejecutan, y se frustran las expectativas de la población más pobre, lo que termina en levantamientos y linchamientos. De esta forma, se plantea el problema de que no basta con llevar el Estado a los más pobres, sino qué Estado es el que llega a las zonas más complejas. En estas zonas las comunidades indígenas chocan con las empresas en cuanto estas aparecen, por defecto representando a un Estado peruano, pero que no favorecen ni mejoran sus condiciones de

vida. De aquí la demanda de una presencia del Estado en forma, de un Ministerio de Energía y Minas que regule la política minera y fiscalice el cumplimiento de las normas ambientales para el desarrollo de la actividad minera, y de unas comunidades que sean capaces de una vigilancia ambiental y social del sector minero y del Estado.²²

No está demás acotar que estas medidas implicarían una reforma política sustancial en el marco de un proceso descentralizador estancado. En noviembre de 2006 se eligieron nuevamente 25 gobiernos departamentales, con las mismas limitaciones que siempre hemos observado (precariedad en presupuesto, autonomía, estructura de poderes, votación electoral, entre otros) con sus consecuencias en la construcción de una efectiva gobernabilidad democrática” (Participa Perú 2005). Tomando en cuenta que el masivo voto negativo en 15 de los 16 departamentos del Perú en 2005 significó que no se conformarán regiones sobre la base de la integración de dos o más departamentos contiguos, este proceso debería ser relanzado sobre nuevas bases.

A diferencia de Bolivia, la nueva administración de Alan García no se ha planteado la reforma política para enfrentar este tipo de temas. En su discurso inaugural y afirmando la necesidad de un “nuevo consenso, que rescate el rol del estado por el empleo y la justicia y que afirme la participación ciudadana sin exclusiones”, criticó al Estado peruano por ser abusivo, indiferente, insensible, corrupto e incapaz de reducir sus beneficios y distribuir la riqueza nacional. Se comprometió con una “reconstrucción del estado y del sistema político, a través de la austeridad y la descentralización, la simplificación administrativa y la moralización”. No obstante, con una fuerza parlamentaria que no cuenta con una sólida mayoría y teniendo que responder a las presiones de las fuerzas humalistas, más que por una reforma política el presidente García ha optado por intentar una solución de esos problemas incrementando los recursos privados en las zonas en conflicto:

Hemos iniciado una mesa de negociaciones con las grandes empresas mineras que son concientes de la grave situación política y social del

22. En www.deudaecologica.org/modules.php?name=News&file=article&sid=137

Perú, ese diálogo puede conducirnos a un aporte extraordinario, antes de pensar en nuevos impuestos que ellos podrían objetar jurídica e internacionalmente creando un conflicto que podría detener inversiones por casi 20,000 millones de dólares que ya están comprometidas. Si el aporte adicional se concreta será aplicado exclusivamente a obras de infraestructura, de electrificación rural, agua potable y promoción agraria en las zonas más deprimidas del país especialmente en los lugares en los que hay mayor miseria y en donde se extraen los recursos.²³

Con todo, si las soluciones a estos conflictos no se canalizan a través de una reforma política amplia y profunda, difícilmente se podrá esperar la desactivación de estos conflictos y su uso como arma política en las intensas luchas en el Congreso. Implementar una efectiva descentralización,²⁴ fortalecer los gobiernos regionales y crear macrorregiones operantes son los principales desafíos de reforma institucional que debería implementar el Perú para y dar pasos en la resolución de conflictos en esta específica área de problemas. Estas reformas llevan y se conectan con otras, como las propuestas para modificar el parlamento, las que implicarían una modernización, el mejoramiento de la eficiencia y una mayor representatividad del legislativo, así como el fortalecimiento y despolitización del poder judicial.²⁵

Con todo, parecería que la reforma política no avanza por los carriles adecuados. Tal como se ha afirmado,

23. Presidente Alan García, *Primer mensaje al país*. En <http://www.elcomerciooperu.com.pe/EdicionOnline/Html/2006-07-28/onlPolitica0549038.html>

24. "Una síntesis de algunas propuestas que el Grupo Propuesta Ciudadana considera perentorias en cinco temas básicos, como son la conducción del proceso, la transferencia de competencias, el fortalecimiento de la gestión pública descentralizada, la regionalización y el desarrollo territorial y la descentralización fiscal. En lo que hace a la conducción del proceso, asunto sustantivo sobre el cual se sostiene el resto, nos parece indispensable la reforma del Consejo Nacional de Descentralización, cuyo responsable político, proponemos sea el Presidente del Consejo de Ministros, sugiriendo adicionalmente, un espacio de diálogo regular entre el Presidente de la República y los presidentes regionales". En <http://www.participaperu.org.pe/n-editorial.shtml?x=47446>

25. Cfr. Pease (2006).

“cada semana en el Congreso se cambian los temas de agenda, sin haber terminado ni aprobado nada. No existe una propuesta integral y coherente sobre este tema [...]. Ante la discusión del diseño parlamentario —unicameral o bicameral— los críticos sostienen que la propuesta sujeta a discusión es insuficiente. La respuesta ha sido la menos adecuada, incorporar un paquete donde hay de todo: voto preferencial, voto facultativo, renovación parcial de miembros del Congreso y, sorprendentemente, diseño de los organismos electorales. ¿Qué reforma debe hacerse primero, cuál es urgente y qué necesario? La confusión es total y difícilmente se puede hacer un debate ordenado.”²⁶

Venezuela. Las reformas políticas en Venezuela precedieron a la bonanza provocada por los fuertes aumentos del precio del petróleo. Ellas se han materializado a través de dos iniciativas interconectadas: la declaración de “emergencia nacional” del 9 de agosto de 1999 y la reforma constitucional de fines del mismo año.

Con la declaración de la emergencia nacional, la Asamblea Nacional Constituyente (ANC) aprobó la intervención del ejecutivo en todas las instituciones del Estado y la creación de una Alta Comisión de Justicia para asumir la función legislativa del Congreso y con capacidad para nombrar y destituir magistrados. Por su parte, el 25 de abril el presidente Chávez había ganado el referéndum para elegir una ANC con el 92% de los votos y un 39% de participación. El 25 de julio se eligió la ANC (el oficialista Polo Patriótico logró 120 escaños de los 131), que elaboró el proyecto de Constitución, siendo esta aprobada en un segundo referéndum el 16 de diciembre con 71,2% de los votos y una participación del 46%. La nueva Constitución fue promulgada el 20 de diciembre del mismo año. Las principales modificaciones introducidas fueron:

La consagración de la V República, incluyendo el cambio de nombre del país por el de República Bolivariana de Venezuela; la ampliación del mandato presidencial de cinco a seis años y renovable una sola vez; la adición a los tres poderes clásicos —ejecutivo, legislativo y judicial— de otros dos nuevos: el *moral*, aplicado en la lucha contra la corrupción, y el *electoral*, entendido como el ejercicio de fórmulas de democracia

26. Fernando Tuesta, *El Comercio*, 8 de junio de 2007.

directa; la sustitución del Congreso bicameral por una sola Asamblea Nacional de 165 miembros elegida cada cinco años; el refuerzo del poder ejecutivo del presidente, que ahora podría decidir los ascensos militares, nombrar al vicepresidente, convocar referendos y disolver el Parlamento; referencias al modelo de economía planificada; el reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas; y un artículo sobre la participación de los militares en la vida pública.²⁷

En este nuevo contexto institucional, en diciembre de 2006 se realizaron las nuevas elecciones presidenciales, mediante las cuales el presidente Chávez prolongó su mandato por seis años más. Cabe recordar las palabras del ex candidato presidencial Teodoro Petkoff en su discurso de renuncia a la candidatura, señalando que mantendría su indeclinable rechazo al gobierno de Chávez:

Hasta con mayor ánimo y vigor ahora, cuando avizoro para el país la siniestra perspectiva de que pasemos de un régimen democrático, ciertamente imperfecto, a otro, que cada día acentúa más sus rasgos totalitarios. En Fuerte Tiuna, en noviembre de 2004, Hugo Chávez definió una línea política que apunta hacia el control total de la vida social por el Gobierno y el Estado. No se trata de meras manifestaciones de autoritarismo, autocratismo y militarismo, rasgos que definen al gobierno casi desde su origen, sino de la anacrónica y patológica expansión del estatismo, de la profundización de la estatización de la vida social en todos sus ámbitos, con una clara perspectiva de someter a la égida del Estado y su Gobierno todas las esferas de la vida social. Existe hoy la manifiesta voluntad del gobierno de Chávez de controlar nuestros actos y hasta nuestro pensamiento. Los signos son elocuentes: el inicio de la estatización del deporte, con el sometimiento del Comité Olímpico al control gubernamental; el avance hacia la conformación de una “cultura oficial”; la abierta decisión de someter al control del Estado, mediante una ley, a las ONG’s, en particular las dedicadas a la defensa de los derechos humanos; la amenaza concreta de convertir la educación en instrumento de ideologización de los estudiantes, inculcándoles los supuestos “valores de la revolución”; las cada vez más concretas amenazas a la autonomía universitaria; la disposición anunciada de “revisar”

27. Fundación CIDOB, *Biografías de líderes políticos*. En www.cidob.org/bios/castellano/lideres/c-063.htm

(que en clave chavista significa, sin duda, “cancelar”) las concesiones a algunas plantas de televisión; la creciente partidización de la FAN y la creación de cuerpos paramilitares de clara raigambre fascista; el desarrollo de una política internacional imprudente y peligrosa para los intereses del país; los continuos atropellos a todas las formas de propiedad privada y; por si fuera poco, la aprobación de leyes y sentencias del TSJ cada vez más opresivas y restrictivas de los derechos ciudadanos.²⁸

En un país en que el petróleo representa el 76% de las exportaciones y el 40% del producto bruto interno, las fuertes y sostenidas alzas de su precio desde 2001 han dejado al Estado venezolano y a la presidencia de Chávez en una inmejorable posición, tanto para redistribuir los crecientes recursos petroleros, tal como se ha realizado a través de algunas políticas públicas, como para asegurar su reelección.

Con todo, a pesar de la bonanza económica de los últimos años, la polarización política existente tiende a permanecer y las instituciones políticas reformadas no parecen aptas para generar un sentido de unidad nacional y de equidad en la nueva redistribución —nacional e internacional— de las rentas nacionales. La no renovación de la concesión a RCTV, el estudio del socialismo en los lugares de trabajo, el papel político cada vez más saliente de las fuerzas armadas y la propuesta de cambio constitucional para permitir la reelección indefinida del presidente arrojan dudas sobre el futuro del actual marco institucional venezolano.

Conclusiones

Tal como hemos visto anteriormente, la actual coyuntura de los países andinos evidencia una región con grandes similitudes y algunas importantes diferencias. Por una parte, todos estos países muestran una fuerte fragmentación producto de fracturas a nivel económico, social, cultural y territorial. Por la otra, observan similares condiciones de bonanza fiscal, unos más que otros, pero todos exhiben una

28. Declaración de Teodoro Petkoff del 4 de agosto de 2006. En <http://www.conteo2006.com>

caja fiscal mejor provista que a comienzos de la década de 2000 producto del explosivo incremento de los precios de sus *commodities*.

En este contexto, han aumentado las expectativas y los conflictos redistributivos en torno a estas nuevas rentas nacionales, movilizándose a bases sociales más o menos organizadas que aspiran a establecer nuevos “contratos” sociales, económicos, culturales y políticos. Estos se materializan a través de reformas más o menos profundas de las respectivas institucionalidades estableciendo acuerdos explícitos respecto a las obligaciones de los respectivos estados frente a sus ciudadanos. Estos nuevos acuerdos, que obedecen a nuevas correlaciones de fuerza interna, en las cuales las movilizaciones sociales han jugado un importante papel, tienen alcances más o menos sistémicos, han involucrado a todas o algunas instituciones políticas. En este aspecto, las situaciones de los países andinos se diferencian entre sí, identificándose cuatro grandes categorías que dependerán del nivel de recursos observados y de la magnitud y amplitud de las reformas buscadas o necesarias.

Los casos de cambio institucional más ambicioso son los que actualmente han iniciado Bolivia, Ecuador y Venezuela con la convocatoria y puesta en acción de sus asambleas nacionales constituyentes en los dos primeros países y con los sucesivos cambios a las instituciones políticas nacionales en el último caso. En Bolivia se podría hablar de un efectivo intento de generar un nuevo “contrato social y político” en la medida que se aspira a refundar las instituciones políticas y la presencia en ellas de las mayorías nacionales. En Ecuador, si bien se intenta refundar el acuerdo político, esto, de llevarse a cabo exitosamente, implicará una profunda redefinición de su contrato social. De cómo las minorías nacionales y regionales participen y habiten este nuevo andamiaje institucional dependerá la estabilidad política futura en ambos países.

En Colombia, la iniciativa de reforma política es más preliminar y tibia, y solamente de lograrse un nuevo modelo institucional de relaciones ejecutivo-Congreso se podría estar ante la presencia de un nuevo “contrato político”. De que este sea transparente e inspirado en el interés nacional dependerá la paz social interna.

De la misma forma limitada, en el Perú, de ponerse en acción las reformas recién anunciadas por el presidente García en su mensaje a un año de haber asumido el mando, y aquellas que las complementan,

Cuadro 9.5
TIPOS DE REFORMAS POLÍTICAS

	REFORMAS SECTORIALES	REFORMAS FUNDAMENTALES
Nivel nacional	Nuevas relaciones ejecutivo-Congreso en Colombia	Asamblea Constituyente en Bolivia y Ecuador Cambio institucional sucesivo en Venezuela
Niveles subnacionales	Nuevas institucionalidades regionales en Perú	

necesariamente se tendrá como producto la emergencia de nuevos “contratos sectoriales” en las zonas mineras conflictivas y las regiones en general. Los nuevos recursos destinados a estas y las facultades de los gobiernos regionales para nombrar altos funcionarios cambiarán fuertemente el perfil de las relaciones capital-provincias. La extensión de las reformas a otras áreas será el producto de la existencia de nuevas demandas y del efecto de contagio que estas impliquen, tal como se vio a mediados de 2007.

En Venezuela se tiene una situación inversa, en la que no basta con una reforma política que exprese mayorías temporales, sino que las reformas deben ser el producto de un trabajo más profundo de articulación permanente de intereses y de mecanismos de resolución pacífica de los conflictos internos. Una institucionalidad generada por mayorías temporales no necesariamente adquirirá su rango de democrática, a no ser que sean eficientes para resolver institucionalmente los conflictos creando estabilidad y generando un sentido de equidad. En ambos casos, una reforma política que asegure los mínimos básicos para una estabilidad democrática no tiene, en la actualidad, visos de ocurrir.

Por otra parte, en todos estos países será prioritario enfrentar una reforma del Estado que asegure su modernización y eficiencia para poder entregar los servicios que de él se esperan (Mainwaring 2006). La necesidad de redistribuir desde el Estado debe resolver el problema de encontrar con quién, cómo y hacia quién hacerlo. Sin instituciones que distribuyan, sin grandes escándalos de corrupción, los

recursos; sin organizaciones sociales aptas para recibirlos adecuadamente; y sin instancias que formulen políticas de compensación por desigualdad, los estados de la región que ahora disfrutaban de una gran bonanza fiscal podrán acumular recursos corriendo el riesgo de que nadie se dé por compensado y satisfecho.

El reto que enfrentan los países andinos en la actualidad es de gran envergadura, puesto que urge el desarrollo de interlocutores institucionales capaces tanto de exigir una redistribución como de canalizarla y recibirla evitando la tentación de políticas populistas, ya que esta bonanza no durará para siempre y los recursos siempre son escasos frente a las múltiples demandas insatisfechas.

Los casos antes analizados nos llevan a preguntarnos cuál podría ser un futuro escenario al término de la bonanza fiscal. La situación excepcional de las materias primas exportadas no durará eternamente, y es posible que en el mediano plazo el ciclo vuelva a su punto de inicio. En ese escenario, ¿podrán persistir y lograr estabilidad las instituciones políticas y los esquemas redistributivos diseñados en situación de bonanza? Pregunta que nos lleva a una más general, ¿es posible diseñar reglas del juego e instituciones políticas al calor de correlaciones de fuerza temporales o es necesario empinarse por sobre ellas y mirar el sistema político en su conjunto y en el largo plazo?

Las respuestas a estas fundamentales preguntas las darán los países andinos en los próximos años. Es difícil estimar el tiempo que esta tarea tomará, pero sí podemos afirmar que solamente con el concurso de todos los sectores y grupos políticos será posible lograr el Estado inclusivo, fuerte, transparente y eficiente que requieren y demandan sus mayorías nacionales.

Bibliografía

ACEPROJECT

“Bolivia: reforma electoral en América Latina”. En www.ace-project.org/main/espanol/es/esy_bo.htm

AGUIRRE, Mariano e Isabel MORENO

2006 “Bolivia, los desafíos para reformar el Estado”. En *Estudios de Caso*, publicaciones FRIDE n° 78.

ARTETA, Gustavo y Osvaldo HURTADO

- 2005 "Political Economy of Ecuador: The Quandary of Governance and Economic Development". En Andres Solimano (ed.), *Political Crises, Social Conflict and Economic Development. The Political Economy of the Andean Region*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing Limited.

BIRDSALL, Nancy y Augusto de la TORRE,

- 2001 *El Disenso de Washington. Políticas económicas para la equidad social en Latinoamérica*. Washington: Fondo Carnegie para la Paz Internacional y Diálogo Interamericano.

CEPAL

- 2005 *Anuario estadístico de América Latina y el Caribe, 2004*. Santiago de Chile: CEPAL, p. 488.
- 2006 *Estudio económico de América Latina y el Caribe 2005-2006*. Santiago de Chile: CEPAL.

COMISIÓN DE ESTUDIOS SOBRE LA VIOLENCIA

- 1987 *Colombia: violencia y democracia* (informe presentado al Ministerio de Gobierno). Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.

DRAKE, Paul W. y Eric HERSHBERG (eds.)

- 2006 *State and Society in Conflict: Comparative Perspectives on Andean Crises*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press.

FUNDACIÓN IDEAS PARA LA PAZ

- 2006 *Participación del sector empresarial en la reinserción: percepciones y oportunidades*. Bogotá.

GLASSMAN, Amanda y Sudhanshu HNADA

- 2005 "Poverty, Inequality and Public Policy in the Andean Region: A Comparative Perspective". En Andres Solimano (ed.), *Political Crises, Social Conflict and Economic Development. The Political Economy of the Andean Region*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing Limited.

GRAY MOLINA, George y Gonzalo CHÁVEZ

- 2005 "The Political Economy of the Crisis in the Andean Region: The Case of Bolivia". En Andres Solimano (ed.), *Political Crises, Social Conflict and Economic Development. The Political Economy of the Andean Region*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing Limited.

GUZMÁN, G., E. UMAÑA y O. FALS

- 2005 *La violencia en Colombia*. Tomos I y II. Bogotá: Taurus.

HUMAN RIGHTS WATCH

- 2005 "Smoke and Mirrors. Colombia's Demobilization of Paramilitary Groups". Washington.

MAINWARING, Scott

- 2006 "The Crisis of Representation in the Andes". En *Journal of Democracy*, vol. 17, nº 3.

OPPENHAYN, Martín, Álvaro BELLO y Francisca MIRANDA

- 2006 "Los pueblos indígenas y afro-descendientes ante el nuevo milenio", *Serie Políticas Sociales*, nº 117. Santiago de Chile: CEPAL.

PARTICIPA PERÚ

- 2005 "Comunicado con relación al proceso de referéndum sobre la integración regional y sus resultados". En www.participa-peru.org.pe/n-novedades.shtml?x=41058

PEASE GARCÍA, Henry

- 2006 *Los pasos perdidos. El Parlamento peruano entre 2000 y el 2006*. Lima: Fondo Editorial del Congreso del Perú.

PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO

- 2003 *El conflicto, callejón con salida. Informe nacional de desarrollo humano*. Colombia: PNUD.
- 2004 *La democracia en América Latina: hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos*. Nueva York: PNUD., pp. 110 y 129.

ROSENAU, James N.

- 1990 *Turbulence in World Politics. A Theory of Change and Continuity*. Nueva Jersey: Princeton University Press.
- 1992 "The Reallocation of Authority in a Shrinking World". En *Comparative Politics*, vol. 24, n° 3.
- 1997 *Along the Domestic-Foreign Frontier. Exploring Governance in a Turbulent World*. Cambridge: Cambridge University Press.

SHIFTER, Michael

- 2004 "Breakdown in the Andes". En *Foreign Affairs*, vol. 83, n° 5, septiembre-octubre.

SOLIMANO, Andrés,

- 2005 "Political Instability, Institutional Quality and Social Conflict in the Andes". En Andrés Solimano (ed.), *Political Crises, Social Conflict and Economic Development. The Political Economy of the Andean Region*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing Limited.

TOURAINE, Alain

- 1994 "From the Mobilizing State to Democratic Politics". En Colin I. Bradford (ed.), *Redefining the State in Latin America*. París: OECD.

UNGAR BLEIER, Elisabeth

- 2004 "¿Crisis del régimen o personalización del poder presidencial en Colombia?". Ponencia presentada en el seminario internacional *Hacia el Fortalecimiento de la Gobernabilidad Democrática: Situación y Perspectivas del Presidencialismo y Parlamentarismo en América Latina*. RIACID/OEA. Washington D. C. 21 y 22 de octubre.

WAGNER TIZÓN, Allan

- 2006 "Introducción". En: *Convergencia macroeconómica andina 2005. Los beneficios de la concertación*. Lima: Secretaría General de la Comunidad Andina.

10

Deficiencias estatales, competencia entre partidos y confianza en la representación democrática en la región andina

*Scott Mainwaring*¹

ESTE CAPÍTULO se concentra en analizar las causas de la muy baja confianza de que gozan los partidos y las legislaturas en los países andinos. Esa situación es una manifestación importante de la crisis de representación democrática, y los mismos factores que explican la baja confianza en los partidos y las legislaturas también contribuyen a dar razón de la crisis más general de la representación democrática. Por lo tanto, en un nivel teórico más amplio, también procuro contribuir a explicar por qué es que los agentes de representación democrática están tan desacreditados en la región andina.

Mucho se ha escrito sobre el tema de la confianza institucional en las democracias industriales avanzadas. En contraste, con la excepción de algunos excelentes trabajos de Mishler y Rose (1997, 2001), sólo recién comienzan a aparecer textos dedicados a este tema en otros

1. Este capítulo se reproduce con la autorización de la editorial Norma, que también lo publica en el libro *La crisis de representación en la región andina*. Deseo expresar mi agradecimiento a Ana María Bejarano, Matthew Cleary, Brian Crisp, Eric Hershberg, Mala Htun, Andrés Mejía, Guillermo O'Donnell, Kathleen O'Neill, Patricia Rodríguez, Mitch Sanders, Richard Snyder, Susan Stokes, Saika Uno, Jorge Vargas Culler y Edurne Zoco por sus útiles comentarios. Ángel Álvarez, Dan Brinks, Saika Uno y Edurne Zoco me ayudaron en la investigación. Agradezco asimismo a los participantes en los seminarios dictados en el Instituto de Estudios Peruanos, el Kellogg Institute for International Studies de la Universidad de Notre Dame, la Pontificia Universidad Católica del Perú y la Universidad Católica Andrés Bello, de Caracas, Venezuela, por sus juiciosas observaciones.

lugares². La omisión es sorprendente si se considera que la crisis de confianza en las instituciones de la democracia representativa es más profunda en América Latina que en las democracias viejas. Por lo demás, la consideración de una muestra más amplia que la de estas últimas puede ampliar la comprensión teórica de las causas de la desafección generalizada que sufre la representación democrática.

Mi punto de partida teórico ha sido la literatura sobre la caída de la confianza en los partidos y las legislaturas en las democracias industriales avanzadas. Esta literatura ha dado origen a interesantes hipótesis que en un comienzo supuse útiles para comprender la situación en la región andina. Sin embargo, la baja confianza en los partidos y las asambleas en los países de esta región tiene algunos rasgos específicos, de modo que la literatura dedicada a las democracias viejas no es del todo adecuada para entender lo que sucede en la región andina. Algunos textos referidos a las democracias industriales como, por ejemplo, los trabajos que explican la declinación de la confianza en las instituciones como el resultado de un mayor escepticismo entre los votantes más jóvenes o de la presencia de una cantidad creciente de votantes posmaterialistas (Inglehart, 1997b), están simplemente fuera de lugar en el caso de los países andinos.

Mi argumento acerca de la confianza en la representación democrática en la región andina tiene dos aspectos. La causa primaria de esa crisis de confianza debe buscarse en las deficiencias estatales. La expresión “deficiencias estatales” implica algo más que un mal desempeño gubernamental. Esta expresión se refiere al hecho de que el Estado no cumple algunas de sus funciones básicas de gobierno, de justicia y de seguridad. En este sentido, los trabajos de Beissinger y Young (2002), Bejarano y Pizarro Leongómez (2005), Linz y Stepan (1996), O'Donnell (1993, 2003), Rotberg (2004), Waldmann (2003) y Zartman (1995), dedicados a la estatidad y el fracaso del Estado, arrojan más luz sobre la crisis de representación democrática en los países andinos que la literatura sobre la confianza en las instituciones representativas³ en democracias industriales avanzadas.

2. Véanse Cleary y Stokes (2006), Power y Jamison (2005) y Turner y Martz (1997) sobre la confianza en las instituciones en América Latina.

3. A lo largo del capítulo, cada vez que hablo de “instituciones representativas” me refiero específicamente a las que corresponden a la democracia liberal. Si

Cuatro de los cinco países andinos —siendo Colombia la excepción— han tenido un mal desempeño económico y social desde comienzos de la década de 1980. En dos ámbitos cruciales, las garantías brindadas a la seguridad personal de los ciudadanos y la protección de sus derechos jurídicos, los cinco estados han fracasado con frecuencia. El mal desempeño estatal ha afectado de manera negativa las evaluaciones ciudadanas de los partidos y las asambleas. Los ciudadanos necesitan estados capaces de elaborar políticas que aborden sus preocupaciones dominantes —empleo, ingreso, vivienda, salud, educación y seguridad personal— y que hagan respetar sus derechos fundamentales como ciudadanos. Cuando los estados se muestran incapaces de ocuparse adecuadamente de estos problemas, los ciudadanos suelen desencantarse con los partidos y las asambleas. La corrupción generalizada ha contribuido a disminuir la confianza en unos y otras, porque un ciudadano racional no confiaría en políticos que saquean las arcas públicas.

La segunda parte de mi explicación es que los conflictos políticos y las expectativas ciudadanas afectan cómo el público evalúa las diferentes instituciones. En una era de medios masivos de comunicación, la competencia electoral ha acentuado los problemas de desempeño de los estados. Los partidos y los políticos politizan los fracasos de los partidos rivales y los de los gobiernos a los que se oponen. Los mensajes que bombardean a los ciudadanos con respecto a los partidos y al Congreso son negativos la gran mayoría de las veces y moldean la percepción pública de esas instituciones. La negatividad de los símbolos y mensajes públicos concernientes a otras instituciones es menos uniforme. Este hecho ayuda a explicar por qué los partidos y las asambleas tienen en la mayor parte de las democracias las peores evaluaciones entre todas las instituciones examinadas en las encuestas.

Mientras que el argumento referente a las deficiencias estatales explica por qué los partidos y las asambleas sufren un ataque de especial intensidad en los países andinos, el segundo ayuda a dilucidar por qué estas instituciones representativas son particularmente

bien no todas las instituciones representativas son específicas de esta, mi interés exclusivo radica en las que sí lo son, es decir, principalmente los partidos y las asambleas nacionales.

vulnerables a las malas evaluaciones ciudadanas en la mayor parte de las democracias. Los incentivos para condenar los fracasos de otras instituciones son más escasos porque es menos redituable convencer a los ciudadanos de que están fracasando. Así como el primer argumento se concentra en el desempeño de las instituciones y la capacidad de los ciudadanos de discernirlo, el segundo destaca que las evaluaciones ciudadanas de dichas instituciones se construyen a través de batallas y conflictos políticos.

En la literatura dedicada al tema de la confianza en las instituciones se ha prestado poca atención a ambos argumentos. Con la excepción de Levi (1998), esa literatura ha pasado por alto al Estado. Cuando nos ocupamos de la región andina, la omisión es injustificable. De manera similar, la literatura mencionada ha omitido largamente, en la era de los medios masivos de comunicación, considerar desde una perspectiva constructivista la competencia partidista y su papel en la erosión de la confianza en partidos y legislaturas.

Examino asimismo cuatro explicaciones alternativas respecto a la baja confianza en las instituciones. Si bien no las descarto por completo, a mi juicio son secundarias frente a los argumentos referidos a las deficiencias estatales y a la politización planteada por la rivalidad entre partidos y la cobertura mediática del mal desempeño del Estado. La falta de confianza podría ser el resultado de deficiencias en los mecanismos institucionales de representación. Dentro de esta rúbrica general, señalo tres tipos de deficiencias: la representación mutilada, los oligopolios por el lado de la oferta en el sistema de partidos y una responsabilidad limitada de los representantes frente a los votantes, debido a los sistemas electoral y de designación de candidatos. La representación está muy mutilada cuando grandes sectores de la sociedad no están formalmente representados —forma definitiva y completa de mutilación— a causa de alguna exclusión (los analfabetos, por ejemplo) o cuando, a pesar de estar formalmente representados, el vínculo se establece a través de relaciones clientelistas o personalistas cara a cara que impiden una articulación eficaz de sus intereses. Un segundo problema institucional que podría explicar la percepción de una crisis de representación es el oligopolio de la oferta de esta última. Un oligopolio por el lado de la oferta significa que la diversidad y el número de partidos son limitados, de modo que los ciudadanos no tienen un

espectro muy amplio de elección. Una tercera deficiencia en el mecanismo institucional de representación democrática podría derivar del sistema electoral. Tal vez los votantes no sean capaces de hacer personalmente responsables a los representantes.

Una cuarta posibilidad es que la baja confianza en los partidos y las asambleas refleje una desconfianza generalizada a niveles individual e interpersonal. Según esta perspectiva, la confianza en los individuos alimenta la confianza en las instituciones. Varios destacados estudiosos han visto en la confianza política la expresión de una confianza interpersonal subyacente (Almond y Verba 1963, Fukuyama 1995, Inglehart, 1997a, 1999). De acuerdo con este enfoque teórico, los individuos que no confían en otros integrantes de su sociedad no confiarán en las instituciones representativas.

Las deficiencias estatales y la crisis de la representación democrática

El principal argumento de este capítulo es que la deficiencia estatal ha contribuido a la crisis de la representación democrática⁴ en los países andinos. O'Donnell (2003: 34) ha propuesto una definición valedera del Estado como

un conjunto de instituciones [...] que por lo común penetran y controlan el territorio y a los habitantes que el Estado pretende delimitar geográficamente. En última instancia, y con el fin de implementar sus decisiones, estas instituciones tienen el control (la supremacía) de los medios de coerción física que algunos organismos estatales específicos ejercen normalmente sobre ese territorio. Este control respalda la pretensión del Estado de hacer que sus decisiones sean vinculantes para todos los miembros de su territorio (véase también Rotberg 2004).

4. Algunos estudiosos que trabajan en el tema de las democracias industriales avanzadas han cuestionado la idea de que una confianza declinante en las instituciones es el resultado de un mal desempeño institucional (véanse McAllister 1999, Pharr 2000: 177-181, Putnam, Pharr y Dalton 2000: 24). Otros sostienen que el desempeño institucional afectó la confianza en determinadas instituciones (Alesina y Wacziarg 2000, Hardin 2000, Mishler y Rose 2001, Newton y Norris 2000, Warren 1999: 333-335 y Williams 1985).

El Estado contiene un vasto y complejo cúmulo de instituciones. De interés primordial en este capítulo son el gobierno, el poder judicial, la policía y las fuerzas armadas. Estos cuatro sectores estatales han sido notoriamente deficientes en los cinco países andinos, aunque con diferencias entre ellos y según los gobiernos. La policía y el poder judicial tienen la responsabilidad primaria de garantizar la seguridad de los ciudadanos y no se han desempeñado bien en esta tarea. El poder judicial tiene la responsabilidad primaria de proteger los derechos ciudadanos y se ha mostrado deficiente en ello, pese a importantes innovaciones como la tutela en Colombia y el *ombudsman* en el Perú. Para terminar, las fuerzas armadas tienen la responsabilidad primaria de garantizar el control físico del Estado sobre el territorio del país. En el Perú, aproximadamente desde 1980 hasta 1993, año de la derrota de Sendero Luminoso, la guerrilla impuso su poder sobre una amplia franja del territorio nacional en los Andes. En Colombia, la insurgencia guerrillera y los paramilitares han controlado grandes sectores de la geografía nacional (aunque se trata de zonas de poca población) desde la década de 1980.

La deficiencia estatal en la región andina se ha manifestado de manera muy dispareja en diferentes sectores del Estado. Lo mismo ha sucedido en las distintas regiones de los países en cuestión: es más aguda en las zonas más pobres (Bejarano y Pizarro Leongómez 2005, O'Donnell 1993)⁵. Con todo, en el plano nacional, el desempeño estatal ha sido, en promedio, extremadamente deficiente. En general los estados andinos son débiles, aunque haya variaciones según los países, los gobiernos, los períodos y los ámbitos estatales específicos.

Los cinco estados andinos, y la mayoría de los estados de América Latina, han cumplido un papel muy pobre desde el inicio de la crisis de la deuda en 1982. El cuadro 10.1 exhibe datos sobre indicadores básicos de desempeño en el decenio transcurrido entre 1996 y 2005 y sobre las percepciones públicas vinculadas al delito y la corrupción⁶.

5. Colombia es un claro ejemplo de ello. En Bogotá, el Estado ha funcionado razonablemente bien durante la última década. En las zonas rurales donde el conflicto armado es intenso, por el contrario, su desempeño es profundamente deficiente.

6. La razón por la que se ha utilizado datos subjetivos en materia de delincuencia y corrupción es que no hay datos transnacionales confiables.

En lo concerniente al crecimiento económico, cuatro de los cinco países, con la excepción del Perú, tuvieron un mal desempeño durante el período mencionado; el crecimiento del Perú fue apenas satisfactorio. El ingreso per cápita de Venezuela ha caído a lo largo de muchos años, a partir de fines de la década de 1970. Los elevados índices de desocupación y subocupación son una característica que aflige a las economías. Los gobiernos no son los únicos responsables del desempeño económico, pero la política y la práctica oficiales son determinantes importantes de este. Por otra parte, como lo deja ver con claridad la literatura sobre el “voto económico”, los ciudadanos consideran que los gobiernos son responsables del funcionamiento de la economía (Lewis-Beck 1988).

El mal desempeño estatal no sólo se constata en el ámbito económico. Las evaluaciones de la corrupción hechas por Transparencia Internacional son terribles para Bolivia, Ecuador y Venezuela, y están por debajo de lo normal en el caso de Colombia y el Perú. Entre los 158 países incluidos en el índice de percepciones sobre la corrupción elaborado por esa organización en 2005, Colombia se ubicaba en el puesto número 56, Perú en el 68, Bolivia en el 118, Ecuador en el 119 y Venezuela en el 136. En una región notoria por sus prácticas corruptas, sólo dos países latinoamericanos, Paraguay y Haití, tenían peor puntaje que Bolivia y Ecuador. En las encuestas *Latinobarómetro* de 1996 y 1998⁷, una gran mayoría de los ciudadanos de los cinco países andinos coincidían en que la corrupción había experimentado un notable incremento en el último lustro. Los altos índices delictivos en las áreas urbanas menoscaban la calidad de vida. En 1998, en promedio, el 82% de los encuestados de los cinco países concordó en que la delincuencia había aumentado mucho durante los últimos cinco años. Los estados hicieron poco o nada para remediar la pobreza, las desigualdades, la corrupción, el delito y la mala educación pública. Aun los regímenes cuyo carácter democrático ha sobrevivido estuvieron plagados de graves deficiencias. Los ciudadanos esperan que sus representantes elegidos resuelvan estos problemas, o al menos que tomen medidas encaminadas en esa dirección.

7. A principios de 2005, cuando inicié la redacción de este capítulo, la encuesta de *Latinobarómetro* de 1998 era la más reciente a disposición del público.

Cuadro 10.1

DESEMPEÑO DEL ESTADO Y PERCEPCIONES RELACIONADAS EN LOS PAÍSES ANDINOS, 1996-2005

	% DE CAMBIO EN INGRESO PER CÁPITA, 1996-2005	INFLACIÓN MEDIA, 2000-2005 (%)	DESOCUPACIÓN URBANA, 2005 (%)	ÍNDICE DE GINI, DÉCADA DE 1990	ÍNDICE DE PERCEPCIONES SOBRE LA CORRUPCIÓN DE TI, 2005	% DE QUIENES COINCIDEN EN QUE LA DELINCUENCIA HA AUMENTADO MUCHO, 1998	% DE QUIENES COINCIDEN EN QUE LA CORRUPCIÓN HA AUMENTADO MUCHO, 1998
Bolivia	9	3	9	0,52 (1993)	2,5	70	75
Colombia	2	6	14	0,57 (1996)	4,0	83	83
Ecuador	11	9	11	0,44 (1995)	2,5	90	85
Perú	17	2	10	0,51 (1997)	3,5	74	69
Venezuela	- 4	21	12	0,44-0,50 (1997)	2,3	94	94

Fuentes y notas: Para el cambio en el ingreso per cápita, la inflación media y la desocupación urbana, véase CEPAL (2005). Todas las cifras de 2005 son estimaciones. Las cifras de la desocupación urbana son el resultado de diferentes metodologías en diferentes países. Las cifras de la desocupación urbana en Bolivia corresponden a 2004.

Los datos sobre la distribución del ingreso provienen de wider.unu.edu/wiid/www/wiid.htm. Las referencias correspondientes a ellos pueden obtenerse en www.wider.unu.edu/wiid/rets.htm. Dichos datos se basan en diferentes metodologías utilizadas en diferentes países.

La fuente de los rubros “% de quienes coinciden en que la delincuencia ha aumentado mucho en los últimos cinco años, 1998” y de “% de quienes coinciden en que la corrupción ha aumentado mucho en los últimos cinco años, 1998”, es *LatinoBarometro* 1998.

El índice de percepciones sobre la corrupción de Transparencia Internacional (TI) es una clasificación subjetiva que va de 1 (corrupción máxima) a 10 (corrupción mínima). Fuente: Transparencia Internacional.

El mal desempeño estatal podría afectar la confianza en los partidos y las legislaturas en una de dos maneras (Mishler y Rose 2001). De acuerdo con la primera, el desempeño objetivo en los macroniveles podría influir directamente sobre la confianza en las instituciones.⁸ El cuadro 10.2 ejemplifica esta posibilidad, mostrando los coeficientes de correlación bivariada de Pearson entre la confianza en la asamblea nacional (columna 1) y los partidos políticos (columna 2) y siete macroindicadores del desempeño estatal para los 23 países incluidos en la onda 1995-1997 de las World Values Surveys que en la clasificación de Freedom House tenían un puntaje combinado de ocho o menos.⁹ Esas siete mediciones del desempeño estatal comprenden algunos de los problemas más salientes que han afectado a los ciudadanos de los países andinos. Los dos primeros índices miden el desempeño económico de largo plazo, en tanto que el resto se refiere al desempeño más reciente.

Aunque modestas, las catorce correlaciones van en la dirección esperada. La confianza en los partidos y las asambleas es más alta cuando el ingreso per cápita también lo es, cuando la tasa de crecimiento fue mejor en la década anterior, cuando la inflación es inferior, cuando la matrícula de estudiantes secundarios es más elevada, cuando la desocupación es más baja, cuando el puntaje de Transparencia Internacional es más elevado y cuando el índice de homicidios es inferior.

-
8. En el caso de las democracias industriales avanzadas, las pruebas relacionadas con el impacto del desempeño económico sobre la confianza en las instituciones son ambivalentes. Lawrence (1997) y Pharr (2000: 177-181) sostienen que no existe la certeza de que el mal desempeño económico haya causado una declinación de la confianza. Sin embargo, el mal desempeño económico tiene un significado profundamente diferente en aquellas democracias y en los países andinos. En el caso de dos de estos, los índices inflacionarios llegaron al 7.650% (Perú en 1990) y 8.171 % (Bolivia en 1985). La hiperinflación tiene consecuencias devastadoras para muchos ciudadanos. Por otra parte, ninguna de las democracias industriales avanzadas ha experimentado el tipo de recesión económica prolongada y profunda que sufrió Venezuela. En este país, el ingreso per cápita es hoy sustancialmente inferior al de 1960. Sería sorprendente que un desempeño económico tan malo no suscitara en los ciudadanos una actitud escéptica con respecto a las instituciones de representación democrática.
 9. Limité mi análisis a los 23 países con ese puntaje porque aquellos con cifras más altas en la clasificación de Freedom House tenían regímenes políticos autoritarios.

Cuadro 10.2
COEFICIENTES DE LA CORRELACIÓN DE PEARSON ENTRE EL DESEMPEÑO
DEL ESTADO Y LA CONFIANZA EN LOS PARTIDOS
Y EL PARLAMENTO, INDICADORES DE NIVEL NACIONAL

	CONFIANZA EN LA ASAMBLEA NACIONAL (N = 23)	CONFIANZA EN LOS PARTIDOS (N = 23)
Ingreso per cápita, 1996	0,29	0,35
Crecimiento per cápita, 1987-1996	0,14	0,13
Progreso de la inflación, 1992-1996	- 0,32	- 0,32
Matrícula en escuelas secundarias, 1996	0,33	0,38
Desocupación, 1996	- 0,34	- 0,55
Puntajes de Transparencia Internacional, 1996 (N = 19)	0,45	0,36
Índice de homicidios	- 0,39	- 0,32

Fuentes: Para la confianza en los partidos y la asamblea nacional, véase World Values Surveys 1995-1997. Para el ingreso per cápita, las tasas de crecimiento, la inflación y la desocupación, véase World Bank, *World Development Indicators*, varios años. Para la matrícula en la escuela secundaria, véase World Bank, *Human Development Report 1999*. En cuanto a los índices de homicidios, véase World Health Organization 2002, basados en los últimos datos disponibles, correspondientes a 1999 y 2000.

Nota: Los países incluidos en las correlaciones de Transparencia Internacional son Estados Unidos, Finlandia, Noruega, Australia, Suecia, Suiza, Polonia, España, Alemania, Japón, Corea del Sur, Chile, Argentina, Venezuela, Filipinas, Brasil, Rusia, Colombia y México. Los países incluidos en todas las otras correlaciones son los recién mencionados más Estonia, Croacia, Letonia y Bulgaria.

La otra posibilidad es que la percepción subjetiva individual del mal desempeño estatal —de manera un tanto independiente de las mediciones objetivas— erosione la confianza en los partidos y las legislaturas. Si el descontento con la representación democrática es un producto de las deficiencias del Estado, esto debería reflejarse en los datos de las encuestas. Los individuos que tienen la peor percepción del desempeño del Estado deberían mostrar la mayor desconfianza en las instituciones de la representación democrática.

Para verificar esa posibilidad, y también para examinar la influencia de la confianza interpersonal sobre la confianza en las instituciones en un análisis multivariado, me propuse hacer una regresión logística.¹⁰ Las variables independientes relacionadas con la percepción del desempeño estatal incluyen las evaluaciones de los individuos con respecto a la situación económica actual de su país y su familia y el agravamiento de la corrupción y la delincuencia en los últimos cinco años.¹¹ Otra variable independiente evalúa la influencia de la confianza interpersonal sobre la confianza en los partidos y las legislaturas.¹² Cuatro variables demográficas actúan como variables de control: educación, sexo, estatus socioeconómico y edad. Los resultados se exponen en el cuadro 10.3 con respecto a la confianza en los partidos políticos y en el cuadro 10.5 con respecto a la confianza en el Congreso nacional.¹³

Los resultados muestran que la percepción individual de un mal desempeño estatal alimentó la baja confianza en las instituciones centrales de representación democrática. Quienes tenían la peor

-
10. Esta forma de análisis de regresión se utiliza cuando hay más de dos pero menos de siete valores para la variable dependiente, y cuando los valores de esta última corresponden a una progresión clara del más bajo al más alto o a la inversa.
 11. Se trata de las q1, q4, q12, q13c y q13e del *Latinobarómetro* de 1996. La pregunta planteada en q1 es: "En general, ¿cómo describiría la situación económica actual del país? ¿Diría que es muy buena, buena, regular, mala o muy mala?". La q4 se formula así: "En general, ¿cómo describiría su situación económica actual y la de su familia? ¿Diría que es muy buena, buena, regular, mala o muy mala?". En el caso de q13c y q13e: "Con referencia a la lista de problemas que voy a leerle, ¿cree que se han agravado mucho o poco, han mejorado mucho o poco o han permanecido sin cambios en los últimos cinco años?". La pregunta q13c se refiere a la delincuencia, y q13e, a la corrupción. Traté q1, q4, q13c y q13e como variables continuas.
 12. Me refiero a la q12 del *Latinobarómetro* de 1996: "Hablando en general, ¿usted diría que puede confiar en la mayoría de la gente o que ninguna precaución es excesiva cuando trata con otros?".
 13. Ninguna de las correlaciones entre las variables independientes es lo suficientemente elevada para generar problemas de colinealidad. En esas variables, las correlaciones más fuertes son de 0,52 entre la percepción de la delincuencia y la percepción de la corrupción en el Perú, y de 0,51 para las mismas dos variables en el caso de Ecuador.

Cuadro 10.3
DETERMINANTES DE LA CONFIANZA EN LOS PARTIDOS POLÍTICOS
EN LOS PAÍSES ANDINOS (LOGIT ORDENADO)

VARIABLES	BOLIVIA	COLOMBIA	ECUADOR	PERÚ	VENEZUELA
Situación económica del país	0,325 ^b (0,110)	0,187 ^c (0,074)	0,302 ^a (0,073)	0,176 ^d (0,092)	0,130 ^d (0,067)
Situación económica de la familia	0,074 (0,130)	0,493 ^a (0,097)	0,121 (0,084)	0,154 (0,108)	0,121 (0,082)
Confianza interpersonal	0,299 (0,195)	0,431 ^b (0,139)	0,332 ^c (0,145)	0,390 ^c (0,170)	0,034 (0,174)
Delincuencia	- 0,109 (0,114)	- 0,296 ^a (0,080)	- 0,054 (0,105)	- 0,180 ^b (0,067)	- 0,437 ^b (0,132)
Corrupción	- 0,267 ^b (0,092)	- 0,318 ^a (0,079)	- 0,342 ^b (0,104)	- 0,042 (0,066)	- 0,040 (0,120)
Sexo	0,256 ^d (0,151)	0,160 (0,120)	- 0,030 (0,114)	- 0,212 ^d (0,121)	0,114 (0,112)
Edad	0,013 ^c (0,006)	- 0,002 (0,005)	0,010 ^c (0,004)	0,010 ^c (0,005)	0,011 ^c (0,004)
Educación	0,047 ^c (0,021)	- 0,012 (0,019)	0,003 (0,018)	0,000 (0,018)	0,034 ^c (0,017)
Estatus socioeconómico	0,100 (0,105)	0,005 (0,074)	- 0,129 ^d (0,075)	- 0,192 ^c (0,076)	0,088 (0,075)
LR chi ² (9)	53,97	122,92	66,22	52,71	35,75
Prob. > chi ²	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000
Seudo R ²	0,037	0,054	0,026	0,023	0,014
N	703	1.144	1.114	1.003	1.393

Fuente: *Latinobarómetro* 1996.

Nota: El error estándar figura entre paréntesis.

^ap < 0,001

^bp < 0,01

^cp < 0,05

^dp < 0,10

opinión del desempeño económico nacional mostraban asimismo la menor confianza en los partidos. Esta es la única variable independiente que fue estadísticamente significativa en los cinco países.¹⁴

El cuadro 10.4 presenta simulaciones para mostrar el efecto sustantivo de los cambios en dos variables independientes: la evaluación de la situación económica nacional y la confianza interpersonal sobre la confianza en los partidos. En los cinco países, y sobre todo en Bolivia y Ecuador, la simulación pronostica que los individuos con una mejor evaluación de la situación económica nacional manifestarán muy probablemente su confianza en los partidos. En la encuesta boliviana, el 35% de los participantes que veían la situación económica del país como buena o muy buena dijeron confiar algo o mucho en los partidos. Ninguno de los 77 encuestados que estimaban muy mala la situación económica del país expresó alguna o mucha confianza en ellos (estos son los resultados reales de la encuesta, mientras que el cuadro 10.4 se basa en una simulación e incluye unas cuantas variables de control).

Las evaluaciones del cambio en la delincuencia y la corrupción también tuvieron un impacto sustancial sobre la confianza en los partidos. Una de estas variables (o las dos, en el caso de Colombia) fue significativa. De manera coherente con su bajísima ubicación en las evaluaciones de Transparencia Internacional, los individuos de Bolivia y Ecuador a cuyo juicio la corrupción había empeorado fueron quienes reportaron menor confianza en los partidos. En Colombia, ambas variables fueron significativas en $p < 0,001$. En el Perú y Venezuela, la evaluación del cambio en los índices de delincuencia fue estadísticamente significativa, cosa que no ocurrió en el caso de la corrupción.

En el cuadro 10.5, la variable dependiente es la confianza en la asamblea nacional, y las variables independientes son las mismas del cuadro 10.3. Los resultados son muy compatibles con los de este último.

14. *Latinobarómetro* también preguntó a los encuestados si, a su criterio, la economía había mejorado en el último año —una evaluación retrospectiva según la terminología de Fiorina (1981)—, y les pidió su opinión sobre la probabilidad de que mejorara durante el año siguiente (un juicio prospectivo). De estas tres preguntas referidas a la economía nacional, la evaluación de la situación económica actual fue el mejor elemento para predecir la confianza en los partidos. La utilicé por ese motivo.

Estos resultados sugieren que las deficiencias estatales están en el núcleo de la crisis contemporánea de representación.¹⁵ Si los estados fueran más eficaces, la confianza en las instituciones centrales de representación democrática mejoraría. De ser correcto este análisis, las reformas políticas debieran concentrarse ante todo en la creación de estados más eficaces, y sólo secundariamente en el establecimiento de sistemas más abiertos de representación. Los sistemas formales de representación de los países en cuestión ya son abiertos. La deficiencia grave está en la capacidad estatal.¹⁶

La deficiencia estatal que tiene probablemente el efecto más directo sobre la confianza ciudadana en los partidos y las legislaturas es la corrupción. Los ciudadanos racionales serían tontos si confiaran en los políticos corruptos. Podrían aceptar a políticos que no lograran generar bienes económicos y entender, por ejemplo, que esa incapacidad es el resultado de difíciles circunstancias de la economía (Linz y Stepan 1989). Pero aceptar la corrupción de los funcionarios públicos, sobre todo en épocas de penuria económica, es un asunto completamente distinto.¹⁷

Las percepciones de la corrupción tuvieron un profundo impacto sobre la confianza en la representación democrática en Bolivia, Colombia y Ecuador. Desde la década de 1990, en los cinco países andinos se han conocido enormes escándalos en los que hubo funcionarios públicos involucrados. En Venezuela, el presidente Carlos

15. Los argumentos presentados en este capítulo con respecto al impacto de la deficiencia estatal sobre la confianza en las instituciones podrían evaluarse de manera más exhaustiva si hubiera datos de encuestas para un período prolongado. Desafortunadamente no hay para los cinco países andinos nada parecido a una encuesta transnacional con anterioridad a 1996.

16. Este argumento es compatible con la afirmación de Camp (2001) de que los ciudadanos latinoamericanos ven la democracia de otra manera que los ciudadanos norteamericanos. En particular, los latinoamericanos tienden a considerarla desde el punto de vista de la igualdad y el progreso sociales y económicos, a diferencia de los norteamericanos, que se concentran más en las cuestiones de procedimiento. Kornblith (1998: 39) plantea el argumento convergente de que el mal desempeño de Venezuela es el principal responsable de la crisis de representación democrática en ese país.

17. De manera similar, Coppedge (2005) argumenta que la combinación de corrupción y declinación económica fue clave en la erosión de la democracia en Venezuela.

Cuadro 10.4
EL IMPACTO DE LA EVALUACIÓN DE LA SITUACIÓN ECONÓMICA NACIONAL
Y LA CONFIANZA INTERPERSONAL SOBRE LA CONFIANZA EN LOS PARTIDOS
 (SIMULACIÓN BASADA EN EL CUADRO 10.3)
 % DE QUIENES EXPRESAN MUCHA O ALGUNA CONFIANZA EN LOS PARTIDOS

	(1) LA SITUACIÓN ECONÓMICA DEL PAÍS ES MUY BUENA	(2) LA SITUACIÓN ECONÓMICA DEL PAÍS ES MUY MALA	(3) SE PUEDE CONFIAR EN LA MAYORÍA DE LA GENTE	(4) NINGUNA PRECAUCIÓN ES EXCESIVA CUANDO SE TRATA CON OTROS
Bolivia	28	10	18	13
Colombia	15	8	13	9
Ecuador	31	12	21	16
Perú	26	15	25	18
Venezuela	15	10	11	11

Fuente: Latinobarómetro, 1996.

Notas: Las simulaciones muestran el efecto de permitir la variación de la variable independiente (la evaluación de la situación económica nacional en las columnas 1 y 2, y la confianza interpersonal en las columnas 3 y 4), mientras los valores medios de todas las demás se mantienen constantes. Las columnas 1 y 2 presentan el porcentaje de encuestados que, según las predicciones, expresarán mucha o alguna confianza en los partidos si estiman que la situación económica del país es muy buena o muy mala. Las columnas 3 y 4 muestran el porcentaje de encuestados que, de acuerdo con las predicciones, expresarán mucha o alguna confianza en los partidos si creen que se puede confiar en la mayoría de la gente o que ninguna precaución es excesiva cuando se trata con otros.

Andrés Pérez fue sometido a juicio político en 1992, y el hecho desencadenante fue un escándalo de corrupción. En Colombia, el presidente Samper (1994-1998) quedó estigmatizado por el bien conocido hecho de que, para financiar su campaña electoral, había aceptado varios millones de dólares proporcionados por un cártel de la droga. En Ecuador, el presidente Mahuad (1998-2000) cayó como consecuencia de un golpe, debido en parte a denuncias que lo involucraban en hechos de corrupción. En el Perú, a lo largo de la década de 1990, circularon muchos rumores de que en aquel entonces el ex presidente

Alan García (1985-1990) había estado envuelto en negocios sucios. Durante gran parte de esa década García se vio obligado a permanecer en el exilio. Su sucesor, Alberto Fujimori, quedó implicado en grandes escándalos de corrupción luego de renunciar en el año 2000. Otros funcionarios públicos de alto rango estuvieron involucrados en abusos similares en los cinco países. Al no haber sanciones más eficaces contra la corrupción, los políticos y burócratas se dedican con impunidad a prácticas patrimoniales (Guevara Mann 2001). Como los medios de comunicación tienen un papel muy influyente en la formación de las percepciones ciudadanas sobre la política, y dada la prominencia de las denuncias de corrupción publicadas por ellos, sería asombroso que los ciudadanos expresaran mucha confianza en los partidos y las asambleas.¹⁸

¿Estuvo la baja confianza en los partidos y las legislaturas extendida en forma particular entre ciertos grupos sociales? La respuesta a esta interrogante puede suministrarlos información clave para detectar los elementos que mantienen baja la confianza en estas instituciones de representación. Si la confianza en el Congreso y los partidos fuera especialmente escasa entre los pobres y los poco instruidos, la situación podría reflejar la desafección política de esos sectores. En los pobres, la baja confianza podría ser un producto del desencanto con respecto a sistemas políticos que sólo son perjudiciales para ellos. Si la confianza fuera particularmente baja entre las personas instruidas, la situación podría reflejar una percepción más aguda e informada de las deficiencias de partidos y legislaturas, paralela a lo que Döring (1992) denominó escepticismo racional en su análisis de las democracias industriales avanzadas.

En términos de sexo, educación y estatus socioeconómico, la confianza en el Congreso y los partidos es bastante pareja en los distintos grupos de los cinco países. Excepto en el caso de la edad, estas variables demográficas tienen un efecto inconsistente y generalmente débil sobre la confianza en los partidos. En el Perú, los hombres se mostraron más dispuestos que las mujeres a confiar en ellos; en Bolivia sucedió

18. Mi argumento hace eco al de Pharr (2000), que mostró que la corrupción tuvo una gran influencia sobre la desconfianza ciudadana en Japón. Véanse también Della Porta (2000) y Seligson (2002a).

Cuadro 10.5
DETERMINANTES DE LA CONFIANZA EN EL CONGRESO
EN LOS PAÍSES ANDINOS (LOGIT ORDENADO)

VARIABLES	BOLIVIA	COLOMBIA	ECUADOR	PERÚ	VENEZUELA
Situación económica del país	0,403 ^a (0,110)	0,199 ^b (0,071)	0,210 ^b (0,071)	0,495 ^a (0,090)	0,193 ^b (0,064)
Situación económica de la familia	0,036 (0,126)	0,180 ^c (0,090)	0,203 ^c (0,081)	- 0,005 (0,105)	0,030 (0,074)
Confianza interpersonal	0,315 ^d (0,190)	0,336 ^b (0,135)	0,340 ^c (0,142)	0,470 ^b (0,162)	- 0,074 (0,166)
Delincuencia	- 0,013 (0,119)	- 0,118 (0,079)	- 0,007 (0,105)	- 0,127 ^d (0,065)	- 0,301 ^c (0,128)
Corrupción	- 0,383 ^a (0,095)	- 0,339 ^a (0,077)	- 0,334 ^b (0,107)	- 0,090 (0,064)	- 0,132 (0,109)
Sexo	0,168 (0,148)	- 0,031 (0,115)	0,000 (0,112)	- 0,002 (0,119)	- 0,132 (0,102)
Edad	0,019 ^b (0,006)	0,001 (0,005)	0,009 ^c (0,004)	- 0,001 (0,005)	0,012 ^b (0,004)
Educación	0,038 ^d (0,020)	0,002 (0,019)	0,025 (0,017)	- 0,023 (0, 017)	0,052 ^b (0,016)
Estatus socioeconómico	0,104 (0,103)	0,057 (0,072)	- 0,038 (0,075)	- 0,188 ^c (0,074)	0,040 (0,069)
LR chi ² (9)	73,02	63,07	54,38	77,00	35,75
Prob. > chi ²	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000
Seudo R ²	0,045	0,026	0,020	0,030	0,014
N	687	1.140	1.104	1.010	1.393

Fuente: *Latinobarómetro*, 1996.

Nota: El error estándar figura entre paréntesis.

^ap < 0,001

^bp < 0,01

^cp < 0,05

^dp < 0,10

lo contrario en $p < 0,10$. En los tres países restantes, la diferencia entre hombres y mujeres careció de significación estadística. La variable género no tuvo influencia en el cuadro 10.5 (Congreso).

Inglehart (1997b) y Dalton (1996) han sostenido que los votantes más jóvenes se muestran menos inclinados que los de mayor edad a confiar en las instituciones representativas.¹⁹ Estos autores señalan que una generación más joven de votantes y más posmaterialista contribuye a explicar la caída de la confianza en las instituciones. El patrón opuesto se constata en los países andinos, con la excepción de Colombia. En Bolivia, Ecuador, Perú y Venezuela, los votantes de más edad manifestaron menos confianza en los partidos.

La educación no influyó sobre esa confianza en Colombia, Ecuador y el Perú. En contra de lo esperado, pero de manera coherente con lo comprobado por Cleary y Stokes (2000) para la Argentina y México, en Bolivia y Venezuela las personas más educadas expresaron menos confianza en los partidos y el Congreso. En Ecuador y el Perú, pero no en los otros tres países, las personas con un estatus socioeconómico inferior expresaron menos confianza en los partidos; en Ecuador, sin embargo, esta variable fue apenas significativa ($p = 0,09$). El estatus socioeconómico sólo fue de significación estadística en un país (Perú) en lo concerniente a la confianza en el Congreso.

En sociedades marcadas por flagrantes desigualdades, los menos privilegiados tienen razones para ser más escépticos con respecto a las instituciones democráticas, pese a lo cual el efecto de la escasa educación, el género y el estatus socioeconómico bajo sobre la confianza en las instituciones es débil (por lo común, no significativo) e inconsistente (esto es, las personas de mayor educación expresan menos confianza en los partidos en dos países, mientras que las de un estatus socioeconómico más elevado manifiestan mayor confianza en otros dos). En contraste, las evaluaciones del desempeño estatal tienen un profundo efecto. La clave para entender la muy baja confianza en los partidos y las legislaturas tiene que ver con el desempeño del Estado y la forma en que este es percibido por la opinión pública.

19. Magalhães (2006) reporta comprobar lo contrario, al encontrar tan sólo un débil impacto causal de estas variables sociodemográficas sobre la confianza en las instituciones.

Deficiencia estatal: una especificación del concepto

En la literatura consagrada a las democracias industriales avanzadas mucho se ha escrito sobre la confianza en las instituciones. Cuando comencé a reflexionar sobre las causas de la crisis de la representación democrática en los países andinos, me apoyé inicialmente en esa literatura y sobre todo en los autores que sostenían que la confianza declinante es el producto de un mal desempeño gubernamental. Sin embargo, esa literatura falla en dos aspectos cuando se trata de comprender la crisis de la representación democrática en la región andina. La primera falla es conceptual. Tiene sentido hablar de un mal desempeño gubernamental cuando *algunos* gobiernos cumplen un pobre papel en el ejercicio de sus funciones. En cambio, cuando el problema es crónico y entre las instituciones que fracasan se cuenta un cúmulo de instituciones estatales no limitadas al gobierno, la noción de “deficiencias estatales” resulta más pertinente. El concepto no alude en forma exclusiva al gobierno sino que identifica con propiedad una gama más amplia de instituciones estatales como responsables de las fallas de las instituciones públicas, los cursos de acción decididos y los resultados políticos.

El gobierno es el mando supremo del Estado: los funcionarios situados en la cima del poder ejecutivo. Aun cuando se interpreta de manera explícita que muchos sectores del Estado (por ejemplo el poder judicial) disfrutan de una considerable autonomía con respecto al gobierno, en los países andinos las deficiencias estatales se extienden mucho más allá de los gobiernos y afectan a otros importantes organismos del Estado, muy en particular al sistema judicial y la policía. En Colombia, las fuerzas armadas también fracasaron durante mucho tiempo en su misión de derrotar a combatientes armados no estatales, en especial la guerrilla y las fuerzas paramilitares.

Aun en los casos excepcionales de buenos gobiernos, como lo fue el primer período presidencial de Sánchez de Lozada en Bolivia (1993-1997), otros sectores del Estado, como el sistema judicial y la policía, siguieron exhibiendo graves deficiencias. Un buen gobierno puede implementar cambios significativos en algunas áreas, pero tiene una capacidad limitada para hacer cambios rápidos y de gran alcance en otros sectores del Estado, como los recién mencionados.

El segundo inconveniente de la noción de mal desempeño gubernamental, tal como la expresión se ha utilizado para entender la confianza declinante en las instituciones en las sociedades industriales avanzadas, es que las deficiencias estatales en los países andinos (y en la mayor parte de América Latina) son mucho peores que en aquellas.

El límite entre el mal desempeño gubernamental y las deficiencias estatales es menos una demarcación rigurosa que un elemento de valor heurístico y conceptual. Dos problemas claves —una dimensión temporal del fracaso y un conjunto más amplio de instituciones estatales que fracasan— distinguen las deficiencias del Estado del mal desempeño gubernamental.

Si por un lado el concepto de deficiencia estatal difiere de la noción de mal desempeño gubernamental, por otro se diferencia de un derrumbe estatal o un Estado fallido. La noción de deficiencias estatales, si bien señala un problema de mayor duración y alcance que el concepto de mal desempeño gubernamental, apunta a un problema menos profundo que un Estado fallido o un derrumbe estatal en el cual el Estado pierde su capacidad de gobernar, brindar seguridad material a sus ciudadanos y controlar el territorio del país (Beissinger y Young 2002, Rotberg 2004, Zartman 1995). Las deficiencias estatales implican que el Estado es incapaz de proporcionar a los ciudadanos un conjunto importante de bienes públicos, pero aún puede funcionar. Los índices delictivos tal vez sean altos, pero el Estado todavía controla el territorio que debe gobernar. No sucede así en el caso de un Estado fallido o un derrumbe estatal.

La distinción entre las deficiencias estatales y el derrumbe del Estado es más fácil de advertir que el límite entre las primeras y el mal desempeño gubernamental. Cuando se produce un derrumbe del Estado, este pierde su capacidad de controlar el territorio del país y gobernar. En décadas recientes, ninguno de los países andinos ha experimentado una situación semejante. En la región, la experiencia del Estado fallido ha sido parcial y se ha limitado a zonas específicas: los sectores de Colombia controlados por grupos guerrilleros y, en menor medida (porque implican una menor destrucción del Estado y una mayor cooperación con él), los controlados por los paramilitares²⁰,

20. Bejarano y Pizarro Leongómez (2005) apelaron al concepto de “derrumbe parcial del Estado” para describir la situación colombiana.

y las áreas del Perú donde Sendero Luminoso tuvo una extendida presencia entre 1980 y 1993. Con esas excepciones, los problemas de la estatidad en la región andina han sido mucho menos agudos que los que han azotado a países como Sierra Leona, Ruanda, el Congo, Liberia, Bosnia, Sudán, Afganistán y algunos otros en las dos últimas décadas.

Representación democrática: concepciones ciudadanas

Otras pruebas también sugieren que la causa central de la crisis de representación democrática es el desempeño estatal (en parte, los resultados de la representación democrática), y no el proceso de esa representación. Cuando se les pone frente a una alternativa sobre la representación en las preguntas planteadas por las encuestas, numerosos participantes optan por los *resultados* sustantivos del sistema político en desmedro del *proceso*. Muchos revelan incluso cierta ambivalencia con respecto a la preservación de la representación democrática. Esa ambivalencia se manifiesta en las respuestas a las tres preguntas detalladas en el cuadro 10.6. La primera columna muestra el porcentaje de encuestados que coincidieron en que “la democracia es siempre la mejor forma de gobierno”. En todos los países, con la excepción de Venezuela, al menos la mitad de ellos eligieron una de las tres alternativas no democráticas: “En ciertas situaciones, un gobierno autoritario puede ser preferible a un gobierno democrático”; “Para personas como yo, da lo mismo que tengamos un gobierno democrático o no democrático”, o ninguna respuesta en un pequeño porcentaje de los casos.²¹ Los ciudadanos de estos países y de la mayor parte de los otros países latinoamericanos son ambivalentes con respecto a la democracia representativa y la representación democrática. En algunas circunstancias, estarían dispuestos a prescindir de ellas.

Las otras dos columnas del cuadro 10.6 se toman de las dos últimas ondas de los World Values Surveys, que incluyeron Colombia,

21. La generalizada idea de que la democracia no siempre es la mejor forma de gobierno tal vez contribuya a explicar el respaldo popular al golpe ecuatoriano de 2000 que expulsó de la presidencia a Jamil Mahuad, elegido por la vía democrática, y el ulterior triunfo de Lucio Gutiérrez, que había encabezado ese golpe, en las elecciones presidenciales de 2002.

Cuadro 10.6

ACTITUDES CON RESPECTO A LA DEMOCRACIA Y LA REPRESENTACIÓN EN LOS PAÍSES ANDINOS

	(1) % DE QUIENES COINCIDIERON EN QUE LA DEMOCRACIA ES SIEMPRE LA MEJOR FORMA DE GOBIERNO	(2) % DE QUIENES COINCIDIERON EN QUE TENER UN LÍDER FUERTE QUE NO SE MOLESTE CON PARLAMENTOS Y ELECCIONES ES MUY BUENO O BASTANTE BUENO	(3) % DE QUIENES COINCIDIERON EN QUE HACER QUE LOS EXPERTOS, Y NO EL GOBIERNO, TOMEN DECISIONES DE ACUERDO CON SU CRITERIO DE LO QUE ES MEJOR PARA EL PAÍS ES MUY BUENO O BASTANTE BUENO
Bolivia	50	SR	SR
Colombia	46	53	71
Ecuador	46	SR	SR
Perú	45	39	63
Venezuela	67	48	69
Promedio para otros países latinoamericanos	53 ^a	44 ^b	60 ^b

Fuentes y notas: Para la columna 1, véase *Latinobarómetro* 2003. Para las columnas 2 y 3, véanse las ondas 1995-1997 y 1999-2001 de *World Values Surveys*. Los encuestados tuvieron cuatro opciones: muy bueno, bastante bueno, bastante malo y muy malo. Los porcentajes corresponden a las respuestas válidas (están excluidos, por tanto, quienes optaron por la alternativa "no sabe/no contesta").

SR = sin respuesta.

^a Los otros doce países latinoamericanos son la Argentina, Brasil, Chile, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay y Uruguay.

^b Los otros siete países latinoamericanos son la Argentina, Brasil, Chile, El Salvador, México, la República Dominicana y Uruguay.

Perú y Venezuela, pero no Bolivia y Ecuador. Aun la pregunta correspondiente a la primera de esas dos columnas, cuya formulación podría dificultar las respuestas favorables, suscitó una gran cantidad de contestaciones afirmativas. Entre el 39% (Perú) y el 48% (Venezuela) coincidieron en que tener un líder fuerte que no se preocupara por parlamentos y elecciones era una buena idea. La supresión de los parlamentos y las elecciones supondría, desde luego, la eliminación de la representación democrática. Y una amplia minoría de los ciudadanos estuvo dispuesta a cercenarla.

Una considerable mayoría de los tres países aprobó la idea de que “hacer que los expertos, y no el gobierno, tomen decisiones de acuerdo con su criterio de lo que es mejor para el país” es una manera muy buena o bastante buena de gobernar (última columna). Esta respuesta implica la aceptación del ideal tecnocrático de que son los expertos y no los representantes democráticamente elegidos quienes deberían gobernar. En esta opción, los buenos resultados políticos importaban más que la posibilidad de que dichos representantes se encargaran de decidir los cursos de acción. En un espíritu similar, una encuesta venezolana de 1999 dejó ver que el 50% de los participantes concordaban en que la abolición de las legislaturas estatales era una buena idea, mientras que sólo el 39,5% discrepaba de esa propuesta (González de Pacheco 2001: 175). Estos datos sugieren que para muchos ciudadanos latinoamericanos la principal queja no se refirió a los *mecanismos* de la representación sino a sus resultados; en rigor, una mayoría estaba dispuesta a arreglárselas con *menos* representación democrática.

Uno de los ejemplos más pasmosos de aceptación pública de una reducción de la representación democrática se dio cuando el presidente Alberto Fujimori decidió cerrar el Congreso peruano en abril de 1992. Inmediatamente después de este golpe, el 88% de los peruanos consideró adecuada la medida. Y transcurridos algunos días, la aprobación pública del presidente se mantuvo en el 79%.²²

22. Tomo estos datos de Kenney (2004). El 88% de aprobación surgió de una encuesta nacional realizada por CPI entre el 9 y el 11 de abril de 1992. La cifra del 79% de respaldo a Fujimori corresponde a otra encuesta nacional, efectuada por Apoyo el 11 de abril. Kenney señala que ese respaldo al golpe presidencial siguió siendo fuerte durante los dos años siguientes.

Más allá de las deficiencias estatales: los efectos de la competencia partidaria y la televisión

En esta sección presento un análisis más especulativo para intentar explicar por qué los partidos y el Congreso son objeto de niveles especialmente bajos de confianza. La respuesta no es inmediatamente evidente. Debido a las deficiencias estatales, estas instituciones han perdido gran parte de su prestigio. En un contexto de mal desempeño del Estado, sería sorprendente que los ciudadanos persistieran en brindarles un alto nivel de confianza. Pero como muestra el cuadro 10.7, otras instituciones estatales disfrutaban de mayores niveles de confianza que los partidos (que no forman parte del Estado, claro está) y la asamblea nacional. Si el problema central es la deficiencia estatal, ¿por qué algunas instituciones del Estado son más confiables que aquellos para la ciudadanía? Es dudoso que el desempeño de los partidos y el Congreso sea peor que el accionar del poder judicial, la policía o algunas otras instituciones estatales en las que se deposita una mayor confianza.

El cuadro 10.7 suministra datos sobre cuatro instituciones estatales: el poder judicial, la policía, las fuerzas armadas y la presidencia. Las instituciones centrales de la representación democrática, los partidos políticos y el Congreso nacional, se destacan como las menos confiables en la región andina. En los cinco países, los partidos y el Congreso recogieron los menores niveles de confianza en las encuestas de 1996 y 1998 de *Latinobarómetro*. Por otra parte, al compararlo con el resto de América Latina, el nivel de confianza depositada en ambas instituciones fue marcadamente bajo en los países andinos.²³

En líneas generales, la confianza en el poder judicial fue más grande que la confianza en los partidos y el Congreso. El hecho es digno de notar, porque la mayor parte de los sistemas judiciales latinoamericanos son extremadamente deficientes (Brinks 2003, 2004; Dodson y Jackson 2003, O'Donnell 1999, Pásara 2002). El poder judicial

23. El porcentaje de encuestados que expresaron mucha o alguna confianza en el Congreso y los partidos fue estadísticamente inferior en $p < 0,001$ en la región andina, al ser comparado con los otros doce países latinoamericanos.

Cuadro 10.7
CONFIANZA CIUDADANA EN LAS INSTITUCIONES EN LOS PAÍSES ANDINOS
% DE ENCUESTADOS QUE EXPRESAN ALGUNA O MUCHA CONFIANZA
EN LAS SIGUIENTES INSTITUCIONES

	PARTIDOS POLÍTICOS	ASAMBLEA NACIONAL	POICIA	PODER JUDICIAL	FUERZAS ARMADAS	PRENSA (1996)	IGLESIA	PRESIDENCIA
Bolivia	20	28	27	27	34	63	85	36
Colombia	17	23	32	29	40	44	80	35
Ecuador	14	18	27	22	63	55	73	35
Perú	17	19	25	17	38	42	88	25
Venezuela	15	20	23	29	59	55	77	37
Promedio de los países andinos	17	22	27	25	47	52	81	34
Promedio para otros doce países ^a	24	30	35	35	34	49	78	40

Fuentes: Véanse *Latinobarómetro* 1996, q33, para datos sobre la prensa (no incluida en la encuesta de 1998), y *Latinobarómetro* 1998, q38, para todos los demás datos.

^a Los otros doce países latinoamericanos son Argentina, Brasil, Chile, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay y Uruguay.

se caracteriza por la lentitud, la parcialidad en la aplicación de la justicia y la incapacidad de procesar a los delincuentes.

La confianza en la policía fue, de manera casi uniforme, más alta que la confianza en los partidos o el Congreso, no obstante que la ineficacia, la violencia y la corrupción han plagado el desempeño de las fuerzas policiales en la mayor parte de los países latinoamericanos (Brinks 2003, 2004; Chevigny 1995, 2003). En casi toda América Latina, la policía tiene triste fama por su proceder brutal y el uso de la tortura para obtener confesiones, y en muchos países por asesinar a presuntos delincuentes. Dada la violencia, que ha sido un azote de los países andinos, y la ineficacia, brutalidad y corrupción de la policía,²⁴ es notable que esta disfrute de mayor confianza que los partidos políticos.

En toda la región andina, la confianza en las fuerzas armadas fue mayor que la confianza en los partidos y el Congreso. Adviértanse en particular los porcentajes correspondientes a Ecuador y Venezuela. Casi con seguridad, esa confianza en las fuerzas armadas ayuda a explicar el hecho de que líderes militares *golpistas* llegaran por la vía democrática a la presidencia de Venezuela en 1998, de Ecuador en 2002 y, en menor medida (debido al nivel inferior de confianza disfrutada por las fuerzas armadas), de Bolivia en 1997.

24. No pude encontrar datos transnacionales sistemáticos sobre los homicidios cometidos por la policía. Un informe del Departamento de Estado de Estados Unidos del año 2001 sobre Venezuela aporta algunas informaciones al respecto. El informe expresa lo siguiente: "Según el gobierno, más de dos mil presuntos delincuentes cayeron muertos en tiroteos con la policía durante los primeros ocho meses del año. [...] Muchos políticos contribuyeron a generar un clima de aceptación oficial del uso excesivo de la fuerza cuando, en la campaña para las elecciones nacionales, utilizaron eslóganes como 'balas para el bajo mundo' y 'el único delincuente bueno es el delincuente muerto'". Si anualizamos esta cifra a tres mil muertes por año y la dividimos por la población de Venezuela (23.542.600 habitantes en 2002), constatamos que hubo 12,75 asesinatos policiales anuales por cada cien mil personas. En contraste, San Pablo, donde es conocida la existencia de una fuerza policial violenta, tuvo un índice promedio de 1,9 asesinatos policiales por cada cien mil habitantes en la década de 1990. Las cifras han sido tomadas de la Ouvidoria da Policia de São Paulo. Nueva York informó de 41 muertes a manos de la policía en 1990, su peor año, lo cual da un índice de 0,23 por cada cien mil habitantes (Chevigny 1995: 67). Así, en Venezuela, el índice de homicidios policiales por cada cien mil habitantes superó más de seis veces el de San Pablo y más de cincuenta veces el de Nueva York.

Es dudoso que el poder judicial y la policía se desempeñen mejor que los partidos y las legislaturas. El nivel particularmente bajo de confianza recibido por ellos debe reflejar algo más que meras diferencias objetivas de actuación.

La confianza ciudadana en las instituciones es subjetiva y no se basa exclusivamente en el desempeño objetivo de estas.²⁵ Antes bien, hay en juego una combinación de factores constructivistas y racionalistas.²⁶ La política (incluida la confiabilidad percibida de sus instituciones) no se ocupa sólo de realidades objetivas, sino también de la manera como los actores políticos construyen interpretaciones de tales realidades. Los discursos utilizados por los actores para juzgar las instituciones y dar expresión a la política afectan la confianza ciudadana en las primeras. Las evaluaciones ciudadanas de las instituciones políticas son el resultado de procesos y luchas políticas. No es posible tomarlas en sentido estricto como un indicador objetivo del desempeño institucional.

Dos factores relacionados con el papel de los procesos y conflictos políticos en la configuración de las evaluaciones ciudadanas de las instituciones contribuyen a explicar el nivel particularmente bajo de la confianza pública en los partidos y el Congreso. En primer lugar, los partidos politizan los fracasos de sus rivales. Los partidos opositores pueden obstruir las políticas gubernamentales porque un fracaso del partido o partidos gobernantes realza la posibilidad de la oposición de llegar al poder en las siguientes elecciones. En algunos países de

25. Mi análisis es distinto al de los estudiosos que sostienen que la confianza es simplemente el producto de un cálculo racional. Bianco (1994) sostiene tal argumento. Si bien coincido en parte con esa línea interpretativa, a mi entender la confianza es también resultante de una lucha entre los actores políticos para construir o destruir la confiabilidad. Lo que los ciudadanos perciben como un cálculo racional, vale decir el hecho de creer o no que una institución es confiable en términos racionales, es una construcción política.

26. En la política comparada, los estudios constructivistas más prominentes se han dedicado a estudiar principalmente el nacionalismo y la identidad étnica. En buena medida, la literatura sobre la confianza en las instituciones muestra una ausencia de interpretaciones constructivistas. Se encontrará una excepción parcial en Mansbridge (1997), que se concentra en los cambios socioculturales que suscitan expectativas crecientes con respecto a la acción gubernamental y generan una sobrecarga en los gobiernos.

la región (Bolivia y Ecuador, por ejemplo), la impresión común es que los partidos opositores promueven el fracaso de los partidos gobernantes y prosperan gracias a él.

Una de las maneras que tiene un nuevo partido de incursionar en el mercado electoral es afirmar que todos los partidos existentes han fracasado. En ese contexto, la mayor diversidad y cantidad de partidos rivales en años recientes implica la presencia de más actores con el interés creado de alertar sobre las fallas de sus adversarios políticos. Los incentivos del juego político fomentan una crítica persistente de las agrupaciones rivales. Por ejemplo, los candidatos de la oposición política exageran comúnmente el aumento de la delincuencia en la mayor parte de América Latina, y eso induce a los ciudadanos a creer que el delito es aún peor de lo que realmente es (Basombrío 2003, Smulovitz 2003). El comportamiento egoísta de los partidos políticos que compiten entre sí es el aspecto racionalista de este argumento; el hecho de que los ciudadanos elaboran sus propias interpretaciones de la confiabilidad de las instituciones es el aspecto constructivista.

Ninguna institución estatal está sometida a ese tipo de competencia. Los medios y los políticos tal vez critiquen a la policía y el poder judicial, pero la competencia institucionalizada dentro de estos últimos es superada en mucho por la existente entre los partidos políticos. Puede haber rivalidad entre distintas fuerzas policiales —por ejemplo, entre la Policía Federal y las policías militares estatales en Brasil—, pero el éxito de una no depende del fracaso de otra. En contraste, la competencia entre partidos políticos es, en un sentido muy concreto, un juego de suma cero: las ganancias electorales de uno se obtienen necesariamente a expensas de las pérdidas de otro. Por otra parte, es improbable que una nueva fuerza policial saque réditos de la crítica del desempeño de la policía ya existente. En cambio, un nuevo partido político debe criticar la actuación de los partidos ya vigentes; de lo contrario, no podrá conquistar un apoyo electoral. Mientras que entre los partidos que compiten la solidaridad organizacional duradera es poco habitual, entre las diferentes fuerzas policiales esa solidaridad es la norma, aun cuando el desempeño institucional no sea bueno (Brinks 2004). Es probable que toda la institución padezca o se beneficie en conjunto. La complicidad generalizada dentro de la policía

y el poder judicial es el contrapunto de la competencia y la crítica ubi-
cuas entre los partidos.

La inclinación del público a culpar a los políticos y ahorrar críti-
cas a la policía fue evidente en una encuesta online realizada por *La*
Nación, uno de los diarios más antiguos y prestigiosos de la Argenti-
na. En junio de 2004, Néstor Kirchner, el presidente argentino, declaró
que una ola delictiva reciente en el Gran Buenos Aires era impul-
sada por ex oficiales policiales descontentos que habían sido echados
fuera de la institución. La encuesta (que no era aleatoria) preguntaba
a los participantes cuál era la principal causa de la ola delictiva. Pese
a la declaración de Kirchner y a muchos episodios bien publicitados
de participación policial en actividades delictivas, muchos más par-
ticipantes (49,7%) culparon a las políticas públicas de seguridad ciu-
dadana que a cualquier otro factor. Sólo el 5,5% censuró la ineficien-
cia policial, el 16,5% consideró que la causa primordial era la crisis
socioeconómica y el 15,7% hizo responsables a sectores de la policía
que reaccionaban ante las purgas que se habían realizado.²⁷ En resu-
midas cuentas, era mucha más la gente que culpaba a los políticos y
las políticas públicas que a la policía por la ola delictiva. Si bien este
ejemplo corresponde a la Argentina y no a un país andino, en la región
se da un fenómeno similar.

Los cambios en la oferta del mercado electoral contribuyeron,
paradójicamente, a alimentar una sensación creciente de déficit de
representación. La mayor diversidad y el número en aumento de par-
tidos han hecho que más agrupaciones políticas pudieran politizar
los fracasos de sus competidores. Los partidos rivales critican el *sta-
tu quo* desde una amplia gama de puntos de vista.²⁸ En un contexto
de pobreza extendida, inseguridad ciudadana y desigualdad, para los

27. Véase comunidad.lanacion.com.ar/encuestas, 8 de junio de 2004.

28. King (1997) ha sostenido que la creciente polarización en los Estados Unidos contribuyó a generar una mayor desconfianza en las instituciones. Si esto es cierto en ese país, donde la polarización es limitada, en Bolivia y Venezuela, donde es aguda, la polarización podría alimentar fácilmente la desconfianza en las instituciones de la democracia representativa. La afirmación es especialmente válida porque parte de la izquierda crítica la democracia representativa por considerarla inadecuada y entenderla como un sistema de gobierno que excluye la participación de las masas y refuerza la dominación de las élites.

partidos opositores y los medios de comunicación es fácil politizar las fallas del gobierno y, por ende, la incapacidad de la representación democrática para generar bienes públicos y buenas políticas.

La televisión ha hecho su aporte a las evaluaciones desencantadas e irónicas respecto del Congreso y los partidos. La televisión y la radio son los vehículos primarios a través de los cuales los partidos rivales politizan los fracasos de sus adversarios. También son los vehículos primarios por cuyo conducto la mayoría de la gente recibe la información política.²⁹ La televisión ha prestado mucha más atención a los escándalos, la corrupción y los defectos de los políticos que a sus virtudes. Cuando los ciudadanos son bombardeados con historias de corruptelas y escándalos políticos, no es de sorprender que la confianza en los políticos, los partidos y el Congreso se desplome.³⁰ Varios estudiosos han comprobado que la televisión ha tenido influencia en la caída de la confianza en las instituciones o el crecimiento del cinismo político en las democracias industriales avanzadas.³¹ La televisión y la radio han fortalecido asimismo las actitudes cínicas con respecto a los partidos y al Congreso en la región andina.

¿Por qué la televisión ha presentado regularmente imágenes negativas de los partidos y las legislaturas? Las investigaciones realizadas en los Estados Unidos sugieren una respuesta que quizá sea válida

-
29. Según el *Latinobarómetro* de 1996, en los cinco países andinos la televisión y la radio redujeron en mucho el papel de otras fuentes de información política. En Bolivia, por ejemplo, el 83% de los encuestados dijo informarse políticamente a través de la televisión, el 65% por la radio, el 48% por los diarios, el 31% por la familia, el 23% por las amistades, el 17% por los compañeros de trabajo y el 9% por los compañeros de escuela o de universidad.
 30. Della Porta (2000) y Pharr (2000) hacen hincapié en el papel de la mala conducta y la corrupción oficiales a la hora de explicar la declinación de la confianza en Italia y Japón, respectivamente. Es muy probable que la preeminencia de las historias de escándalos, corrupción y mala conducta oficial también haya contribuido a generar la baja confianza en los partidos y el Congreso en los países andinos. La significación estadística de la variable de la corrupción en Bolivia, Colombia y Ecuador según los cuadros 10.3 y 10.5 respalda esta interpretación.
 31. Véanse Cappella y Jamieson (1997), Fallows (1996), Lipset y Schneider (1983: 403-406), Mutz y Reeves (2005) y Putnam (2000). Norris (2000) presenta un punto de vista discrepante.

para los países andinos: las presiones de los mercados competitivos. Las historias de escándalos, conflictos y corrupción venden; las relacionadas con el funcionamiento cotidiano de asambleas y partidos, no. Irónicamente, la libertad de prensa, que es uno de los aspectos de la democracia más valorados desde el punto de vista normativo, puede facilitar la denigración de la representación democrática. Además, cada partido politiza deliberadamente los fracasos de las agrupaciones rivales y los medios de comunicación se encargan de dar a conocer tales críticas.

La expansión de la ciudadanía y la representación democrática en los países andinos

En las siguientes cuatro secciones presento cuatro explicaciones alternativas de la baja confianza en las instituciones democráticas. Algunos estudiosos que se ocupan de América Latina han sostenido que la crisis de la representación es un producto de la exclusión de algunos ciudadanos o del carácter inadecuado de los mecanismos de dicha representación. Por ejemplo, Lynch (2000: 93) ha argumentado que

en el Perú ha habido, en los últimos treinta años, un importante crecimiento del número de ciudadanos que no pueden expresarse políticamente de una manera democrática y a quienes las instituciones estatales existentes no representan. Esta dificultad de expresión política y representación institucional es la causa fundamental de la frustración con respecto al régimen democrático.³²

En este capítulo, el argumento es diferente y afín a las ideas expuestas por René Antonio Mayorga y Martín Tanaka en Mainwaring, Bejarano, y Leongómez (2006). En efecto, se muestra que la representación democrática ha experimentado una espectacular expansión en los cinco países durante el período posterior a 1978, y se examinan

32. Algunos investigadores que detectaron una crisis de la representación en las democracias industriales avanzadas aducen que esta es el resultado de las deficiencias del sistema de representación. Con frecuencia, los promotores de una participación más directa coinciden con esta opinión (Barber 1984).

cuatro formas de expansión de la ciudadanía y la representación: la incorporación masiva de nuevos ciudadanos, cambios cualitativos producidos en la ciudadanía, nuevas oportunidades de representación gracias al establecimiento de la elección directa de gobernadores y alcaldes y otras reformas políticas, y nuevas posibilidades de representación para los pueblos indígenas.

Hasta fines de la década de 1970, cuatro de los cinco países andinos (la excepción es Venezuela)³³ padecían graves deficiencias institucionales en materia de representación democrática. La representación mutilada y los oligopolios de la oferta eran problemas serios. Sin embargo, desde 1978, sobre todo en Bolivia, Ecuador y el Perú, la representación democrática se ha expandido. La ciudadanía mutilada está menos extendida que en el pasado y, con pocas excepciones, la cantidad y la diversidad de partidos que compiten ha crecido de manera sustancial. En este aspecto, es paradójico que una crisis de la representación haya enturbiado el panorama de los países andinos desde la década de 1980.

La representación mutilada podría generar desafección con respecto a las instituciones representativas, porque los excluidos o quienes están formalmente incluidos pero carecen de una voz efectiva advierten esa exclusión y reaccionan contra ella.³⁴ Si ciertos sectores de la sociedad quedan despojados de sus derechos políticos y no disfrutan de *ninguna* representación democrática, ni siquiera en forma trunca, entonces es la representación sistémica la que está mutilada. La mutilación puede ser mayor o menor; es profunda cuando los representantes ejercen un control personalista sobre los representados.

En el período posterior a 1978, la magnitud de la representación mutilada se redujo debido a la expansión de la ciudadanía.³⁵ Una

33. Hacia la década de 1970, en Venezuela la ciudadanía mutilada era mucho menos generalizada que en los otros cuatro países (Levine 1973).

34. Lynch (2000: 93-116) consideró que la crisis peruana de representación en la década de 1990 era en lo fundamental el resultado de una representación mutilada.

35. Este argumento de la expansión de la ciudadanía en la región andina hace eco a los planteamientos de López Jiménez (1997) acerca del desarrollo de la ciudadanía en el Perú.

primera expresión de esa expansión se advierte en el restablecimiento de la representación democrática: en Ecuador en 1978, luego de ocho años de gobierno militar; en el Perú ese mismo año (con una asamblea constituyente), tras un decenio de régimen castrense, y en Bolivia en 1982, después de 18 años de dictadura militar, puntuada por algunos meses de gobierno civil en 1979 y 1980. En los tres países, las dictaduras habían prohibido las elecciones en todos los niveles gubernamentales. La elección de asambleas y ejecutivos significó la restauración de la representación democrática.

Los regímenes posteriores a 1978 ampliaron la ciudadanía en comparación con el pasado. El otorgamiento de derechos políticos a los analfabetos peruanos en 1978 y a los analfabetos ecuatorianos en 1979 provocó un incremento masivo del electorado. En Ecuador, la proporción de votos emitidos con respecto a la población total saltó de 12,1% en las elecciones parlamentarias de 1958 a 41,7% en 2002. En el Perú, el 14,9% de la población votó en la elección presidencial de 1956, y el 45,3% lo hizo en la de 2001. Como en esas décadas se experimentó un acelerado crecimiento demográfico, el aumento de los porcentajes significó la incorporación de enormes cantidades de nuevos ciudadanos a las filas de los representados. En Bolivia el incremento también fue pronunciado, del 27,4% de la población total en las elecciones presidenciales de 1960 al 35,4% en 2002.

Aunados a esta expansión cuantitativa de las filas de los representados, hubo profundos cambios cualitativos que reflejaron drásticos aumentos de la urbanización y la educación, así como el crecimiento de los medios masivos de comunicación. El cuadro 10.8 muestra los cambios producidos entre 1960 y la década de 1990 en los primeros dos rubros. El porcentaje de residentes en las áreas urbanas experimentó un marcado incremento en los cinco países. La urbanización modificó el tipo de ciudadano que era representado. En la década de 1950, Bolivia, Colombia, Ecuador y el Perú tenían mayorías rurales. Grandes cantidades de residentes pobres del campo se veían frente a una opción limitada en el mercado electoral. En las regiones rurales, el carácter de este sólo consistía en intercambios clientelistas oligopólicos, con una limitada competencia real porque los patrones locales controlaban el voto campesino (Archer 1995, López Jiménez 1997). En los medios urbanos de la década de 1990, la dominación

personalista que caracterizaba al campo cuatro decenios antes ya no era posible. Como consecuencia, la proporción de votantes sujetos a la dominación personalista directa cayó de manera pronunciada (López Jiménez 1997: 268-292).

Los niveles educativos se elevaron de manera espectacular en los cinco países desde la década de 1950 hasta la de 1990. La matrícula en las escuelas secundarias aumentó a una velocidad asombrosa en Colombia, Perú y Ecuador. Aun cuando el crecimiento fue menos masivo en Bolivia y Venezuela, los porcentajes, no obstante, se triplicaron y duplicaron, respectivamente.³⁶ Los niveles más elevados de educación modificaron la relación entre los representados y los representantes. Ya que los primeros tenían acceso a más información sobre el mercado electoral, la influencia electoral de una generación más joven y educada creció poco a poco.

La televisión también cambió la relación entre los votantes y sus representantes. En conjunción con la urbanización, implicó un cambio en los estilos de campaña, sobre todo en el caso de las elecciones presidenciales. Si con anterioridad los políticos y las organizaciones partidarias de cada lugar hacían campañas de alcance local, hacia la década de 1990, especialmente para la presidencia, las campañas televisivas cobraron una importancia primordial. En vez de apoyarse principalmente en la maquinaria partidaria, los candidatos a cargos nacionales transmiten ahora sus mensajes y buscan votos a través de los medios masivos de comunicación.

Una tercera forma de expansión de la representación democrática en el período posterior a 1978 se dio en el plano espacial, gracias a la descentralización política. La representación democrática se refiere no sólo al Congreso nacional y el presidente, sino también a los funcionarios electos en los niveles local e intermedio.

Con anterioridad a la década de 1980, el gobierno se ejercía en los cinco países de manera centralizada y los mecanismos de representación política se concentraban en el nivel nacional. Los gobernadores y la mayoría de los alcaldes eran designados y no elegidos. En las

36. La matrícula en escuelas secundarias se mide como proporción de la matrícula total, con prescindencia de la edad, con respecto al grupo etario que oficialmente corresponde al nivel educativo secundario (World Bank 1998).

décadas de 1980 y 1990, Bolivia, Colombia y Venezuela emprendieron iniciativas descentralizadoras de largo alcance para promover la representación democrática.

En Bolivia, los alcaldes de la mayor parte de las ciudades llegaban a su cargo por designación hasta 1995, cuando se sancionó su elección directa. En 1994, el gobierno de Sánchez de Lozada puso en marcha un programa de descentralización de vasto alcance por medio de la llamada ley de participación popular (Grindle 2000, Van Cott 2000b: 149-179). Esta ley estableció la elección directa de alcaldes y consejos municipales, introdujo la descentralización fiscal y dio a las comunidades locales mayor control sobre la política social (Mayorga 2002a: 204-207). En el Perú, los gobernadores fueron designados hasta 1990, cuando se dispuso su elección popular. En Colombia, las primeras elecciones directas de alcaldes se realizaron en 1988, seguidas en 1991 por las primeras elecciones directas de gobernadores. Esta forma de elección cambió el sistema de representación y transformó las redes clientelistas (Pizarro Leongómez 2002: 373). En Venezuela, las primeras elecciones directas de alcaldes y gobernadores se celebraron en 1989 (González de Pacheco 2001). Esas nuevas instancias de representación han modificado la dinámica política, sobre todo en Bolivia, Colombia y Venezuela.

La representación democrática se expandió en un cuarto aspecto durante las décadas de 1980 y 1990. Los pueblos indígenas, que desde el punto de vista social y político fueron históricamente marginados en los cinco países, disfrutaron de una incorporación formal al sistema en décadas recientes y conquistaron reconocimiento y derechos especiales, sobre todo en Bolivia (Yashar 2005, Albó 1994). En este último país, la ley de participación popular propició una expansión del movimiento indígena (Van Cott 2000a, 2000b), reconociendo formalmente el estatus legal de las comunidades de ese origen y la legitimidad de su autoridad, facilitando la incorporación y representación más plena de la mayoría indígena en la política boliviana, y generando un marcado incremento en la cantidad de funcionarios indígenas elegidos (Van Cott 2000b: 170). En 2002, un nuevo partido indígena de izquierda, el MAS (Movimiento al Socialismo), encabezado por Evo Morales, un cultivador de coca, obtuvo el 21% de las bancas en la Cámara de Diputados. El candidato

Cuadro 10.8
EDUCACIÓN SECUNDARIA Y URBANIZACIÓN EN LOS PAÍSES ANDINOS

	AÑO	EDUCACIÓN SECUNDARIA (%)	URBANIZACIÓN (%)
Bolivia	1960	12,0	39,3
	1990-1996	37,0 (1990)	61,4 (1996)
Colombia	1960	12,0	48,2
	1996	66,7	73,1
Ecuador	1960	12,0	34,4
	1994-1996	50,0 (1994)	59,6 (1996)
Perú	1960	15,0	46,3
	1996-1997	72,5 (1997)	71,3 (1996)
Venezuela	1960	21,0	61,2
	1996	39,5	86,1

Fuente: World Bank 1998.

Notas: La educación secundaria se mide en términos de la matrícula total, con prescindencia de la edad, como porcentaje de la población del grupo etario que corresponde oficialmente al nivel secundario de educación. La urbanización se mide en términos de población urbana, como porcentaje de la población total.

presidencial del partido, el propio Morales, logró llegar a la segunda vuelta en 2002 y consiguió una victoria aplastante en las elecciones de 2005.

En Ecuador, la creación de la Comisión de Asuntos Indígenas durante el gobierno de Borja (1988-1992) marcó el inicio de un proceso gradual de expansión de la representación indígena. En la década de 1990, el movimiento indígena prosperó hasta convertirse en un actor social de primera línea (Barrera Guarderas 2001). En 1995 se fundó un nuevo partido representativo de ese movimiento, el Pachakutik, que ganó casi el 10% de las bancas parlamentarias un año después. En 2002 la agrupación hizo nuevos progresos electorales y apoyó al candidato presidencial vencedor, Lucio Gutiérrez. Aun en Colombia, donde los indígenas representan un magro 1,3% de la población total,

la Constitución de 1991 les otorgó algunos derechos especiales y mecanismos propios de representación (Peñaranda 2002). Con un espíritu similar, la Constitución venezolana de 1999 incluye toda una sección consagrada a los derechos de los indígenas.

Estas transformaciones generalizadas de la naturaleza de la ciudadanía y la representación democrática no implican que la primera se haya extendido en forma pareja a todos los individuos. En nuestros días, el ejercicio de los derechos en la región andina aún es desigual en términos de clase, raza y género (López Jiménez 1997: 379-471, O'Donnell 1993, 1999; Van Cott 2000a, 2000b).³⁷ No obstante, estas desigualdades persistentes en el disfrute efectivo de los derechos coexisten con enormes avances en la extensión y el ejercicio de la ciudadanía (Mayorga 2002a, Tanaka 1998).

Si la frustración generada por la representación mutilada fuera la principal responsable de la crisis de representación, los individuos más vulnerables a esa mutilación deberían ser quienes expresaran la menor confianza en los partidos y las legislaturas. Los pobres y las personas de escasa educación son los más sometidos a la representación mutilada.³⁸ Sin embargo, como se muestra en los cuadros 10.3 y 10.5, en la región andina la educación y el estatus socioeconómico tienen poca influencia sobre la confianza en partidos y legislaturas. Por otra parte, en los casos en que la educación tiene una influencia estadísticamente significativa, son los menos instruidos quienes expresan una *mayor* confianza en ellos.

En consecuencia, la crisis contemporánea de representación no es en lo fundamental un resultado de la representación mutilada. Es escasa o nula la probabilidad de que quienes están sometidos a esta se sientan más inclinados que otros individuos a expresar una baja confianza en los partidos y las legislaturas. La falta de confianza se

37. Véanse Da Matta (1985: 55-80) y Holston y Caldeira (1998) sobre la calidad desigual de la ciudadanía en Brasil. O'Donnell (1993) acuñó el sugerente concepto de "ciudadanía de baja intensidad" para aprehender este fenómeno.

38. Los pueblos indígenas (Albó 1994, Van Cott 2000a, 2000b), los negros y las mujeres también han estado históricamente más sometidos a la representación mutilada. El *Latinobarómetro* de 1996 no planteó preguntas sobre la etnicidad, de modo que no pude analizar su impacto sobre la confianza en partidos y asambleas.

extiende mucho más allá de los pobres, las personas poco instruidas, las mujeres y otros grupos marginados. La representación sigue siendo desigual a través de clases, géneros y grupos étnicos, pero lo que está en discusión hoy en día es la calidad del acceso y no la mera exclusión de los grupos.

Cambios en la representación democrática: cantidad y diversidad crecientes en las opciones partidarias

La sección anterior se ocupó de la representación democrática desde la perspectiva de la demanda o el consumidor, es decir, los cambios en el tamaño y la composición de la ciudadanía que tiene derecho a ella. En esta sección abordo los cambios desde la perspectiva de la oferta: la cantidad y la diversidad de opciones partidarias al alcance de los ciudadanos. En principio, una oferta oligopólica de diferentes alternativas partidarias podría ser responsable de una crisis de la representación democrática. En el caso extremo de un monopolio de la oferta, bajo muchos regímenes autoritarios, no hay elecciones competitivas ni representación democrática. Aun en el caso de democracias y semidemocracias, los oligopolios de la oferta limitan en ocasiones la gama de opciones. Esto es tal vez lo que sucedió en los países andinos en el pasado, pero en nuestros días el problema no es ese.

Las opciones de representación democrática provienen en esencia del sistema de partidos. Los candidatos independientes pueden postularse y ganar cargos, pero no pueden sustituir a los partidos políticos. Estos permiten a los ciudadanos saber cuáles son los programas políticos generales o las alternativas ideológicas que se proponen (Downs 1957, Hinich y Munger 1994). Como tales, siguen siendo el mecanismo fundamental de la representación democrática. Por esa razón, mi examen de la representación democrática por el lado de la oferta se concentra en el sistema de partidos.

El examen se centrará en dos dimensiones de dicho sistema que afectan la diversidad de opciones partidarias: la cantidad de partidos y su diversidad ideológica. Cuando los partidos son menos y hay menos diversidad entre ellos, el sistema es más oligopólico. Cuando son más y la diversidad entre ellos es mayor, el mercado electoral es más abierto y los ciudadanos tienen una gama más amplia de opciones.

Los oligopolios de la oferta pueden detectarse por el número y la diversidad de partidos dentro del sistema, no por la sensación ciudadana de que todos los partidos son iguales. Se trata de un fenómeno objetivo y no subjetivo. En contextos de crisis de representación, haya o no un oligopolio de la oferta, los ciudadanos pueden llegar a considerar como esencialmente iguales a partidos que son muy diversos desde el punto de vista ideológico y programático.³⁹

Hacia la década de 1980, los ciudadanos de Bolivia, Ecuador y el Perú tenían una gama muy variada de opciones de representación política. En este sentido, la diversidad de opciones partidarias era en los tres países más amplia que en períodos anteriores. Venezuela tuvo un espectro más restringido de alternativas hasta las elecciones de 1993, cuando crecieron tanto su cantidad como su diversidad. Colombia exhibió un número más pequeño y una gama más limitada de partidos hasta la década de 1990, cuando, con la expansión de las opciones, llegó a su fin el duopolio que había estado vigente hasta entonces.

La cantidad efectiva de partidos (CEP) ha variado a través del tiempo en estos cinco países,⁴⁰ acrecentando la fragmentación del sistema de partidos en las décadas de 1980 y 1990. En esos países, con la excepción de Ecuador, la cantidad efectiva de partidos alcanzó un máximo histórico desde mediados de la década de 1990. Desde el inicio de sus regímenes democráticos actuales, Bolivia y Ecuador han tenido sistemas fragmentados de partidos, con una gran oferta de alternativas al alcance de los votantes. El sistema peruano se fragmentó mucho en 1990, y otro tanto sucedió en Venezuela en 1993. Colombia y Venezuela eran los únicos, en este grupo de cinco países, que no tenían sistemas fragmentados de partidos hacia 1990. Colombia pasó

39. Los ciudadanos podrían ver como esencialmente iguales a partidos que son diversos en términos programáticos e ideológicos debido a su ineficiencia para producir resultados. Esta es una lectura de lo que ha ocurrido en Ecuador y el Perú, donde han fracasado (si bien en diferentes grados) partidos gobernantes con posiciones de izquierda y derecha marcadamente divergentes.

40. La cantidad efectiva de partidos es una fórmula matemática concebida para medir el número de agrupaciones existentes en un sistema de partidos en una elección determinada. Puede medirse en votos o bancas. La fórmula es $CEP = 1/\sum(p^2)$, donde p es la proporción de bancas (o votos) obtenidas por cada partido (Laakso y Taagepera 1979).

del lado de la fragmentación en 1998, con 3,7 partidos efectivos (en votos) para la Cámara de Diputados y 3,9 para el Senado, tras lo cual hubo un pronunciado incremento en 2002, cuando las cifras ascendieron a 5,4 para la cámara baja y 6,2 para la cámara alta. Los datos sobre la cantidad de partidos demuestran que la crisis de representación no es el producto de un mercado electoral oligopólico con pocas opciones partidarias.

La diversidad ideológica y programática de la representación también aumentó de manera considerable en comparación con décadas anteriores, especialmente en Colombia y Venezuela. Con posterioridad a 1978, y hasta su casi desaparición en 2002, la ADN (Acción Democrática y Nacionalista) representó el polo derechista del sistema de partidos boliviano; el MIR (Movimiento de Izquierda Revolucionaria) fue el polo de izquierda entre 1978 y 1985, y de allí en adelante funcionó como el polo centrista o de centro izquierda, mientras que el MNR (Movimiento Nacionalista Revolucionario) fue el de centro izquierda de 1978 a 1985 y luego se convirtió en una agrupación de centro (Mayorga 2002a). Los ciudadanos también podían optar por un partido indígena o por vehículos personalistas como CONDEPA (Conciencia de Patria) y la UCS (Unidad Cívica Solidaridad). Entre 1989 y 2002, la diversidad ideológica dentro del sistema de partidos experimentó una marcada disminución, pero en 2002 dos nuevos partidos indígenas, el MAS y el MIP (Movimiento Indígena Pachakuti), se convirtieron en grandes contendientes electorales. En virtud de su posición como agrupaciones antisistema, la aparición del MAS y el MIP generó un sistema de partidos polarizado, con posturas ideológicas muy divergentes (Mayorga 2002b). Con anterioridad a 1978, Bolivia nunca había disfrutado de una democracia plena ni tenido nada parecido a la gama de opciones partidarias que comenzaron a brotar ese año.

En Colombia, el sistema de partidos tradicional que prevaleció desde fines del siglo XIX hasta 1991 tuvo un carácter oligopólico, ofreciendo un número y una diversidad limitados de opciones partidarias (Archer 1995, Hartlyn 1998, Rodríguez-Raga 2002). Durante este extenso período, sólo los dos partidos tradicionales, conservadores y liberales, fueron serios aspirantes al poder.

De 1958 a 1974, durante el régimen de la coalición del Frente Nacional que institucionalizó formalmente las restricciones a la

competencia electoral, Colombia fue un ejemplo arquetípico de representación limitada por un oligopolio de la oferta. Aun después de la disolución del Frente Nacional, la gama de opciones de su mercado electoral siguió siendo pequeña. La represión violenta eliminó las opciones potenciales de la izquierda. Entre 1958 y fines de la década de 1980, las fuerzas opositoras radicales, en vez de trabajar dentro del sistema de partidos, optaron por marginarse y se unieron a las guerrillas izquierdistas. Desde 1958 hasta 1991 ningún tercer partido conquistó más del 6% de las bancas del Senado y el 7% de las bancas de la Cámara de Diputados. Los dos partidos tradicionales, que juntos obtenían casi siempre al menos el 90% de los asientos en ambas cámaras, sólo tuvieron modestas divergencias ideológicas y programáticas luego de 1958.

El sistema de partidos se diversificó después de 1991, incrementándose la oferta de alternativas partidarias (Bejarano y Pizarro Leongómez 2005, Pizarro Leongómez 2002). El izquierdista M19 ganó 19 de las 70 bancas de la Asamblea Constitucional de 1991, en lo que significó un avance inédito de un tercer partido. Ese cuerpo aprobó un nuevo sistema electoral concebido para facilitar la representación en el Senado de los nuevos partidos (Botero 1998, Rodríguez-Raga 2002, Ungar y Ruiz 1998). El Partido Conservador sufrió una seria erosión electoral en la década de 1990 (Pachón 2002); en 2002 no presentó un candidato presidencial por primera vez desde 1942. Mientras ningún tercer partido ha alcanzado el rango de gran contendiente electoral, lo que se ha producido es una “atomización del sistema de partidos” (Pizarro Leongómez 2002), con una proliferación de agrupaciones muy pequeñas y candidatos independientes (Archer y Shugart 1997, Ungar y Ruiz 1998). La ausencia de un tercer partido de importancia brindó a los ciudadanos menos opciones en el plano nacional que en los otros cuatro países andinos. Sin embargo, en el nivel local de las principales ciudades los ciudadanos tuvieron una amplia gama de alternativas entre los dos partidos tradicionales, terceros partidos menores y candidatos independientes (Querubín, Sánchez y Kure 1998).

En Ecuador, el sistema ha ofrecido una gran cantidad y variedad de partidos en todo el período posterior a 1978. El PSC (Partido Social Cristiano) se instaló en el polo conservador, en tanto que la

Izquierda Democrática representa el polo de centro izquierda. También han competido muchos partidos populistas, conservadores, centro-izquierdistas e izquierdistas (Conaghan 1995, Friedenberf 2001, Mejía Acosta 2002). En 1996, el partido indígena más grande, Pachakutik, también surgió como un actor electoral de importancia.

Antes de 1978, los principales partidos del Perú fueron vehículos personalistas como la UNO (Unión Nacional Odrísta), el partido creado por Manuel Odría, que fue presidente entre 1948 y 1956; la centrista Acción Popular (AP), fundada en 1956, y el APRA (Alianza Popular Revolucionaria Americana). En su origen, el APRA fue un partido populista de izquierda fundado en 1924. Hacia fines de la década de 1950, para evitar atemorizar a las élites que lo habían reprimido o proscrito sin descanso, y asegurarse así un lugar en el sistema político, la agrupación adoptó una postura más centrista (Cotler 1995, García Montero y Friedenberf 2001, Graham 1992: 23-36). Aunque AP y el APRA tenían distintas bases sociales, en la década de 1960 no hubo entre ellos diferencias pronunciadas desde un punto de vista programático.

En contraste, a partir de 1983, cuando Alfonso Barrantes fue elegido alcalde de Lima en representación de la fórmula de Izquierda Unida, y hasta 1992, las diferencias programáticas e ideológicas dentro del sistema de partidos fueron enormes. La coalición de la Izquierda Unida se estableció como polo izquierdista del sistema desde 1980 hasta su virtual colapso en 1990. Muchos de sus dirigentes eran partidarios del socialismo revolucionario (Lynch 1999: 199-220). AP y el centroderechista Partido Popular Cristiano, una agrupación demócrata cristiana (Schmidt 2003), fueron los representantes del otro polo, mientras que el APRA se mantuvo en una posición de centro izquierda durante la década de 1980. El sistema de partidos se derrumbó entre 1992 y 1995 (Lynch 1999, Tanaka 1998, 2006). Durante el apogeo de Izquierda Unida, de 1983 a 1990, los votantes podían elegir entre un conjunto notablemente diverso de opciones ideológicas. De 2001 a 2006, la amplitud ideológica fue más limitada en el Perú que en Bolivia, Ecuador y Venezuela.

En este último país, entre 1973 y 1988 la competencia partidista giró principalmente en torno de dos partidos centristas jerárquicos, centralizados y disciplinados: Acción Democrática (AD) y el COPEI

(Comité de Organización Política Electoral Independiente). Esos quince años fueron la cima de lo que Coppedge (1994) denominó partidocracia, una democracia dominada por partidos centralizados, disciplinados y jerárquicos. La partidocracia comenzó a debilitarse en 1988, y el predominio de AD y el COPEI prácticamente desapareció en 1993. Ese año, el sistema de partidos experimentó un importante cambio con la elección presidencial de Rafael Caldera, el ex líder del COPEI que había roto con esta agrupación al no lograr su designación como candidato a presidente (Crisp, Levine y Molina 2003). Caldera fue el primer candidato que no perteneciendo ni a AD ni al COPEI, logró ganar una elección presidencial, cayendo ese año también el porcentaje de votos legislativos para ambos partidos. El viejo sistema de partidos terminó de derrumbarse luego de la elección de Hugo Chávez en 1998 (Penfold Becerra 2001, Tanaka 2006).

En síntesis, la crisis de la representación democrática no refleja en lo primordial ni una representación mutilada ni un oligopolio de la oferta. El problema principal no es un bloqueo institucional que impida la representación. A decir verdad, es la proliferación misma de diferentes alternativas partidarias la que refleja una crisis de la representación en los países andinos. La cantidad y la diversidad crecientes de las opciones partidarias tienen su origen en una profunda insatisfacción con los partidos existentes. Sin embargo, dicha proliferación no ha provocado el surgimiento de partidos bien institucionalizados.

La gran cantidad y diversidad de opciones partidarias en todos estos países en uno u otro momento de la historia reciente plantea interrogantes críticos: ¿por qué, a pesar de una vasta serie de alternativas, ninguno de los partidos ha sido al parecer capaz de resolver las acuciantes necesidades de la mayoría de los ciudadanos? ¿Por qué estos buscan alternativas fuera del sistema, cuando las que están dentro de él son tan variadas? ¿Por qué hay una crisis de representación democrática cuando la diversidad de opciones es tan grande? La respuesta está en la combinación de las deficiencias estatales y su politización por parte de los partidos y los medios de comunicación. Estos factores han llevado a gran número de ciudadanos a rechazar a los partidos establecidos y a buscar algo diferente.

Sistemas electorales, responsabilidad y representación democrática

Un tipo distinto de deficiencia institucional podría surgir de la limitada responsabilidad personal de los representantes ante los votantes, así como de la existencia de partidos oligárquicos y de una restringida democracia interna. La responsabilidad electoral depende de muchos factores. Me concentro en dos factores institucionales: el sistema electoral y el de designación de candidatos.

Los sistemas electorales y los de designación de candidatos establecen relaciones muy diferentes entre los ciudadanos y sus representantes elegidos. En sus estructuras de incentivos para los políticos, los sistemas varían entre los orientados a los partidos y los orientados a las personas (Carey y Shugart 1995, Crisp 2006, Moreno, Crisp y Shugart 2003, Shugart, 2001), con diferencias correspondientes en la naturaleza de la responsabilidad y la representación. En algunos regímenes políticos competitivos, los votantes eligen un partido y no candidatos específicos al Congreso nacional, y los partidos a veces también controlan la designación de candidatos. En principio, esos sistemas son mejores cuando se trata de propiciar un voto programático (Crisp 2006), pero son menos adecuados en términos de la responsabilidad directa de los representantes frente a los votantes, tendiendo a generar, sobre todo, partidos oligárquicos y jerárquicos. Dichos partidos podrían estar viciados por el hecho de no dar a los ciudadanos una voz personal suficiente para hacerse oír por quienes los representan y, en consecuencia, crear débiles lazos de responsabilidad individual entre unos y otros. En estos sistemas, la responsabilidad directa de los representantes con los votantes es extremadamente limitada y los partidos son muy jerárquicos. Este es un rasgo clave de lo que Coppedge (1994) llamó partidocracia. En principio, la insatisfacción generalizada con los representantes podría ser una consecuencia de la limitada responsabilidad directa de estos, así como de la existencia de partidos jerárquicos.

En el otro extremo, los ciudadanos tienen una considerable participación directa en la elección de sus candidatos. Estos sistemas generan una responsabilidad más fuerte de los representantes con su

electorado.⁴¹ En ellos, los votantes eligen a un candidato determinado y no a un partido, y si el desempeño del primero les disgusta, pueden escoger a otro en la elección siguiente.

En la mayoría de los países andinos, es muy improbable que el punto crucial de la crisis contemporánea de representación democrática sea la limitada responsabilidad personal de los representantes frente a los votantes y la existencia de partidos centralizados en exceso. Los sistemas electorales utilizados para elegir a los miembros de las legislaturas (excepto en Colombia) y a los presidentes en esos países son corrientes en otras partes del mundo. Y en muchos de esos otros lugares no hay una percepción subjetiva de una crisis de la representación, o bien esa percepción es mucho más débil que la existente en la región andina. Es difícil explicar la crisis característica de representación en esta región sobre la base de sistemas electorales cuya vigencia es habitual en otros lugares del planeta.

Tres países andinos (Bolivia, Ecuador y Venezuela) sobrellevaron importantes reformas institucionales en años recientes, a fin de fortalecer la responsabilidad directa de los representantes frente a los votantes y mejorar la representación. Sin embargo, estas reformas de largo alcance no remediaron el extendido descontento con respecto a la representación.

Las trascendentes reformas emprendidas en los tres países mencionados hicieron que los partidos abandonaran su carácter hipercentralizado para moverse hacia el centro de la dimensión intrapartidaria de Brian Crisp (2006). En Venezuela, de 1958 a 1993, la responsabilidad personal de los miembros del Congreso con sus votantes era inexistente. La situación cambió en 1993, cuando el sistema electoral adoptó un formato proporcional mixto para la Cámara de Diputados. De acuerdo con ese formato, los votantes eligen dos boletas: una de una lista partidaria y otra de representantes de distritos

41. Hay una relación de exclusión mutua entre la promoción de la responsabilidad personal de los representantes ante los votantes y el estímulo a la presencia de políticos con intereses programáticos. Los sistemas que facilitan una mayor responsabilidad personal de los políticos frente a los votantes suelen ser menos eficientes en la promoción del voto y los vínculos programáticos (véanse Crisp 2006, Moreno, Crisp y Shugart 2003).

unipersonales. En esos distritos, los representantes elegidos deben rendir cuenta directamente a su electorado (Crisp y Rey 2001).

En Bolivia, con anterioridad a 1994, el sistema electoral fomentaba la existencia de partidos disciplinados, jerárquicos y centralizados (Gamarra y Malloy 1995: 419, Mayorga, 2002b) de manera muy similar a Venezuela. Este sistema no permitía la responsabilidad directa de los miembros del Congreso frente a los votantes. En 1994, el país adoptó un sistema proporcional mixto que dio al electorado más control directo sobre un poco más de la mitad de los integrantes de la Cámara de Diputados (Mayorga 2001a, 2001b, 2002a: 182-186). Sesenta y ocho miembros de esta son elegidos en distritos unipersonales por mayoría de votos, y otros 62, en distritos departamentales con un sistema proporcional de lista cerrada. La existencia de distritos unipersonales implica un apartamiento de la hipercentralización en la dimensión intrapartidaria de Crisp.⁴² Algunos partidos bolivianos establecieron elecciones primarias, que los alejaron igualmente del polo hipercentralizado.

También en Ecuador los políticos sancionaron reformas trascendentes del sistema electoral con el fin de mejorar la representación democrática. En 1994, una reforma eliminó el monopolio de la representación, hasta entonces en manos de los partidos políticos, y permitió a movimientos y candidatos independientes postularse a los cargos. En 1997, el Congreso suprimió el sistema anterior de listas cerradas e implementó en cambio un sistema basado en la votación preferencial por distintos diputados. De acuerdo con este nuevo mecanismo, los

42. Crisp (2006) sostiene que esas reformas electorales no modificaron de manera significativa los mecanismos de responsabilidad y representación. El argumento que planteo aquí es diferente. Carey y Shugart (1995) afirmaron —correctamente, en mi opinión— que en los sistemas sin competencia intrapartidaria en la elección concreta, la magnitud más pequeña de un distrito (el número de representantes electos por distrito) fortalece la necesidad de cultivar un voto personal. Según esta lógica, el hecho de que Bolivia y Venezuela pasaran de sistemas electorales proporcionales con magnitudes distritales entre moderadas y grandes a sistemas mixtos en los que la mitad (Venezuela) o más de la mitad (Bolivia) de la cámara baja es elegida en distritos unipersonales, debería haber generado estímulos más fuertes para el cultivo de las reputaciones individuales, con la implicancia de promover una responsabilidad directa más fuerte por parte de cada uno de los diputados ante los votantes.

votantes sufragan por candidatos específicos. Cualesquiera sean sus inconvenientes —y estos han sido en efecto considerables—, este sistema permite a los ciudadanos emitir un voto personal para la elección de diputados. La sanción de una norma que permite la reelección también promovió una mayor responsabilidad personal de los representantes ante los votantes (Mejía Acosta 2003).

En Colombia, tanto para la Cámara de Diputados como para el Senado, los votantes votan por grupos específicos. Aunque el sistema electoral tiene consecuencias perversas (Archer y Shugart 1997, Pizarro Leongómez 2002, 2006), fuerza a los políticos a mostrar cierta responsabilidad personal frente al electorado. Como señalaron Archer y Shugart (1997: 132-140), esa responsabilidad se basa en el clientelismo y no en fundamentos programáticos o ideológicos.

La responsabilidad electoral en los países andinos aún padece de deficiencias y —el sistema electoral colombiano en particular— genera incentivos perversos (Archer y Shugart 1997, Pizarro Leongómez 2002, 2006). No obstante, el núcleo de la crisis de representación democrática en la región no se origina en los sistemas electorales. Todos ellos implican soluciones de compromiso en cuanto al tipo de responsabilidad y representación que promueven. Muchos otros países del mundo utilizan sistemas electorales en los que no se vota por personas específicas, y los políticos elegidos no son directamente responsables ante los votantes. Sin embargo, en no pocas de estas democracias la sensación subjetiva de una crisis de confianza en la representación democrática es mucho menos aguda que la que existe en los países andinos.

Las reformas institucionales pueden modificar de manera significativa el funcionamiento de las democracias. No obstante, soy escéptico con respecto a la posibilidad de que la reforma de los sistemas electorales resuelva la crisis de representación democrática en los países andinos. La solución de este problema exige algo más que el cambio de los incentivos electorales entre votantes y representantes.

En la región andina, las reformas políticas se han concentrado primordialmente en atacar el déficit percibido de representación y las deficiencias notadas en la democracia representativa *per se*. Sin embargo, el principal problema radica en los resultados y no en las fallas de los mecanismos formales de la representación democrática.

Los malos resultados han inducido a apuntar a los mecanismos de representación y las deficiencias percibidas de la democracia representativa.

La cuestión tiene consecuencias importantes no sólo para la comprensión de la crisis de la representación, sino también para la solución que es preciso proponer. El hecho de que el meollo del problema sea un déficit de resultados y no de representación tiene implicancias tanto para la aprehensión intelectual de lo que sucede como para el modo de abordar la cuestión. Si el problema central consistiera en una representación mutilada, un mercado electoral oligopólico o deficiencias intrínsecas a la democracia representativa que no están presentes en la democracia directa, ciertos cambios institucionales podrían remediar la situación. Esos cambios podrían alentar una mayor participación, estimular la descentralización o estrechar los lazos entre los ciudadanos y los representantes por medio de instrumentos como la votación preferencial en elecciones proporcionales, un sistema electoral proporcional mixto, referendos para propiciar una intervención popular más inmediata o mecanismos para promover la democracia directa a nivel local.

Sin embargo, si la raíz de la crisis de representación democrática está en las deficiencias estatales, los esfuerzos para intensificar la participación popular y superar los oligopolios de los mercados electorales tal vez no mitiguen el problema. En rigor, algunas reformas institucionales concebidas para mejorar la representación podrían exacerbar las deficiencias estatales. Bejarano y Pizarro Leongómez (2005) han sostenido que en Colombia las iniciativas que procuraron mejorar la representación, aspirando a superar su mutilación y eliminar los oligopolios de la oferta, motivaron grandes reformas institucionales durante la segunda mitad de la década de 1980 y en la Constitución de 1991. Pero esas reformas exacerbaron la atomización de los partidos (Pizarro Leongómez 2002), dificultaron al gobierno la conquista del apoyo parlamentario indispensable para abordar los problemas importantes y, en última instancia, generaron un peor desempeño del Estado. A su vez, ese empeoramiento en la actuación estatal alimentó la percepción subjetiva de una crisis de representación. De esta manera, los esfuerzos realizados para mejorar la representación terminaron por agravar su crisis.

En suma, la sensación subjetiva de una crisis de representación tiene su origen más en el hecho de que el Estado no ha logrado satisfacer las necesidades de los ciudadanos (los *resultados* de la representación) que en la frustración suscitada por el *proceso* representativo (representación mutilada, oligopolios de la oferta o falta de responsabilidad de los políticos elegidos frente a los votantes).⁴³ Como es lógico, la insatisfacción con los resultados de la representación también ha alimentado una insatisfacción con el proceso.

Confianza interpersonal y confianza institucional

Algunos estudiosos han argumentado que la confianza interpersonal promueve la estabilidad de la democracia y el desarrollo económico (Fukuyama 1995, Inglehart 1997a: 172-174, 1999). De manera conexas, Putnam (1993: 167-176) sostiene que la confianza interpersonal es un componente del capital social,⁴⁴ que a su turno produce sistemas políticos eficaces. Almond y Verba (1963: 266-299) han planteado que la confianza interpersonal elevada fue un componente clave de una cultura cívica favorable a la democracia. Diamond (1999: 208) ha señalado que “si la confianza es escasa y las expectativas de los conciudadanos son generalizadamente cínicas, las instituciones serán meras formalidades, carentes de respeto y eficacia”. Si estas perspectivas fueran acertadas, la confianza interpersonal podría explicar la confianza en las instituciones y la baja confianza interpersonal podría ser la clave de la poca confianza en los partidos y las

43. De manera similar, Hibbing y Theiss-Morse (2002) sostienen que los votantes norteamericanos valoran mucho más las políticas eficaces que una mayor participación política.

44. En Newton (1999) se encontrará una crítica a esta perspectiva. El autor afirma que la confianza política y la confianza interpersonal son fenómenos diferentes; esta idea es compartida por Hardin (2002). Norris (2000: 62-63) y Katzenstein (2000: 122-129) señalan que la relación entre la confianza interpersonal y la confianza en las instituciones es débil en las democracias industriales avanzadas. Este hallazgo es compatible con el planteado aquí para el caso de los países andinos. Sus argumentos se contraponen a las tesis de Inglehart (1999). Fishman (2004: 93-109) hace una crítica de la teoría del capital social de Putnam.

legislaturas.⁴⁵ Sin embargo, dichas perspectivas son de limitada capacidad para explicar la baja confianza en los partidos y las asambleas en los países andinos.

Si la confianza institucional fuera un producto de la confianza interpersonal, debieran poder deducirse tres consecuencias. Primero, en el nivel agregado, en los países con mayor confianza interpersonal, debería haber una confianza más grande en los partidos y las legislaturas. Segundo, dentro de cada país, los individuos que mostraran mayor confianza en otras personas deberían mostrar también mayor confianza en esas instituciones. Y tercero, las distintas instituciones deberían disfrutar de un nivel razonablemente parejo de confianza.

Sobre la base de las encuestas de *Latinobarómetro* de 1996 y 1998, los datos correspondientes a 17 países latinoamericanos brindaron un respaldo ambivalente a la primera hipótesis. Las encuestas planteaban la siguiente pregunta sobre la confianza interpersonal: "Hablando en general, ¿usted diría que puede confiar en la mayoría de la gente o que ninguna precaución es excesiva cuando trata con otros?". La correlación en el nivel del país entre el porcentaje de encuestados que expresaron un apoyo moderado o grande a los partidos políticos y el de quienes contestaron que se podía confiar en la mayor parte de los individuos fue de 0,46 en 1996 (significativo en $p < 0,07$ en un test de dos colas) y de 0,67 en 1998 (significativo en $p < 0,01$). Sin embargo, la correlación en el nivel nacional entre la confianza en el Congreso y la confianza interpersonal fue débil, 0,031 en 1996 y 0,28 en 1998. Ninguna de las dos correlaciones se acerca a la significación estadística fijada en $p < 0,10$.

Esta variable de la confianza interpersonal se incluyó en las regresiones de los cuadros 10.3 y 10.5. En tres de los cinco países para los partidos y en cuatro para el Congreso (aunque en Bolivia apenas: $p = 0,097$), la confianza interpersonal fue un predictor estadísticamente significativo de confianza en las instituciones. Si suponemos por el momento que esta última es un producto de la confianza interpersonal y no a la inversa, los datos, en consecuencia, proporcionan un modesto respaldo a esa suposición. Pero en cuatro de los cinco países

45. Ninguno de los autores citados en este párrafo plantea exactamente esa idea, pero la tesis es una prolongación verosímil de sus argumentos.

—siendo la excepción el Perú— al menos dos de las cuatro variables sobre la percepción del desempeño estatal tienen mayor significación estadística que la confianza interpersonal (en el caso peruano, sólo una de esas variables, la percepción de la delincuencia, era de mayor significación estadística). Por otra parte, según las simulaciones que expone el cuadro 10.4, los individuos que contestaron que “se puede confiar en la mayoría de la gente” no mostraron en ningún país una confianza mucho más grande en la representación democrática que quienes respondieron que “ninguna precaución es excesiva cuando se trata con otros”. El efecto sustantivo de la confianza interpersonal sobre la confianza en los partidos y el Congreso no fue enorme en ninguno de los cinco países y fue nulo en Venezuela.

El tercer test brinda aún menos respaldo a la idea de que la baja confianza interpersonal explica la poca confianza en los partidos y las legislaturas. El cuadro 10.7 nos permite evaluar a) si la desconfianza en los partidos y las legislaturas es generalizable a las instituciones religiosas y cívicas, y b) si, aunque falte esa desconfianza generalizada en las instituciones, hay una desconfianza característica en las instituciones estatales. Estas cuestiones son importantes en vista de la literatura teórica dedicada a la confianza política. Si la confianza interpersonal suscitara una confianza generalizada en las instituciones, no debería haber gran variación en la confianza depositada en cada una de ellas con respecto a las demás. Otra línea teórica ve la confianza institucional como una expresión de juicios sobre el desempeño de las instituciones (Mishler y Rose 2001). Desde el punto de vista de este análisis, podría haber pronunciadas diferencias de confianza de acuerdo con las distintas percepciones ciudadanas del desempeño institucional.

La evaluación extremadamente negativa de los partidos y el Congreso no afecta a todas las instituciones por igual. En los países andinos y en el conjunto de América Latina, la Iglesia es sumamente confiable. Los ciudadanos también manifestaron mucha más confianza en la prensa que en los partidos y el Congreso. Las diferencias de confianza entre la Iglesia y la prensa, por un lado, y los partidos y el Congreso, por otro, son enormes. De modo que no hay elementos para llegar a la conclusión de que la baja confianza personal genera de manera uniforme una baja confianza en las instituciones. Esta

última depende de las evaluaciones ciudadanas de instituciones específicas que, a su vez, son una función del desempeño institucional y de la construcción política de las evaluaciones de este. En términos de Hardin (2002) —si bien este autor reserva el concepto para los individuos—, algunas instituciones no son confiables: no logran dar a los ciudadanos razones para creer que tomarán en serio sus intereses. La baja confianza en el Congreso y los partidos políticos no es el resultado de una falta generalizada de confianza en las instituciones, ni tampoco el producto de una escasa confianza interpersonal.

El caso andino y otros casos latinoamericanos plantean dudas sobre la tesis de Inglehart (1997a: 172) respecto a que “la confianza interpersonal tiene un papel crucial en la democracia”. El autor sostiene que la democracia depende del “desarrollo de una cultura de la confianza” (Ibíd.: 172). En América Latina, con posterioridad a la oleada de 1978, la democracia ha sido estable como régimen político (pese a una considerable inestabilidad gubernamental en algunos países), a pesar de una baja confianza interpersonal.

La confianza interpersonal es probablemente un producto del funcionamiento eficaz de las instituciones estatales más que un requisito previo de este. Esta idea invierte el argumento causal presentado por Inglehart (1999) y Putnam (1993), entre otros.⁴⁶

Cuando los estados democráticos no pueden imponer mínimamente la legalidad y la corrupción y el delito son desenfrenados, no es racional que los ciudadanos confíen unos en otros. Cuando los ciudadanos temen ser víctimas de un robo o un asesinato como parte de la vida diaria, cuando tienen miedo de salir de noche porque la seguridad

46. Inglehart (1999) sostiene que las instituciones funcionan bien cuando la confianza interpersonal es alta. Agrega que las instituciones democráticas no producen necesariamente esa confianza. Véase Seligson (2002b), donde se encontrará una crítica a este argumento. Muller y Seligson (1994) afirman que Inglehart invierte la relación causal entre la confianza interpersonal y la democracia. Sostienen como más probable que la confianza interpersonal sea el producto de la democracia y no a la inversa. Hardin (2002: 151-172) y Cleary y Stokes (2006) también son escépticos con respecto a la idea de que la confianza interpersonal alimenta la confianza en gobiernos e instituciones, respectivamente. Sobre la capacidad del Estado para generar confianza interpersonal, véase Levi (1998: 83-87).

es mala y cuando creen que el sistema político se funda en trampas y juegos políticos generalizados, no tienen razones para confiar en personas a quienes no conocen. La confianza interpersonal se ve afectada en contextos de deficiencias estatales, y su bajo nivel no es la explicación primordial de la falta de confianza en los partidos y las legislaturas en los países andinos.

La literatura que considera la confianza interpersonal como un modo de crear una democracia más eficaz (Fukuyama 1995, Putnam 1993, Inglehart 1997a, 1999) acierta tal vez al sostener que el Estado funciona con mayor eficacia en las sociedades donde esa confianza es elevada. No obstante, en los países andinos, la flecha causal más influyente se mueve en sentido opuesto, a saber: un Estado eficaz fomenta la confianza interpersonal (Levi 1998).

Cuando la capacidad estatal se debilita, quedan sin resolver problemas tan fundamentales como el de crear puestos de trabajo para que la gente pueda ganarse la vida, el de establecer un sistema educativo lo bastante bueno para que los individuos tengan oportunidades realistas de progresar y el de brindar seguridad ciudadana. Este último problema, el de la seguridad ciudadana, es quizá de particular importancia para la confianza interpersonal. Cuando los estados son incapaces de reducir el delito, los ciudadanos tienen muy buenos motivos para recelar y tener miedo de las personas que los rodean. Cuando la delincuencia abunda y el sistema judicial es ineficaz, como sucede en los países andinos, es probable que la confianza interpersonal sea escasa, porque los individuos racionales no pueden confiar en otros. La ineficacia del poder judicial, la violencia de la policía y la impunidad concreta para la mayor parte de los delincuentes han sido obstáculos a la confianza interpersonal, pues alimentan la percepción de que la justicia es inoperante.

Más que una herencia social, como sugiere Inglehart (1997a, 1999), la baja confianza interpersonal en los países andinos es, entonces, el probable reflejo de las realidades de sistemas legales que han fracasado, las fuerzas policiales que son corruptas e ineficientes, la corrupción pública generalizada y los estados que se han mostrado incapaces de abordar las necesidades de sus ciudadanos. Por otra parte, cuando las autoridades gubernamentales no son confiables —y en particular, cuando son corruptas y ponen su propia carrera

política por encima del bien público— se genera una falta de confianza en la sociedad. En síntesis, el problema fundamental consiste en crear un Estado que fomente la confianza interpersonal, y no en generar esta para que las instituciones de la democracia representativa disfruten de mayor confianza.

La paradoja de la representación democrática: cuanto más representación, más crisis de representación

Según muchos indicadores, luego de 1978 hubo un auge de representación democrática en los países andinos. La exclusión que impedía a la gente ejercer su ciudadanía formal y las prácticas que generaban una ciudadanía mutilada perdieron mucho de su vigor. Numerosas personas se convirtieron en ciudadanos en un sentido formal, y menos quedaron sometidas a las formas tradicionales de dominación personalista. Los oligopolios de la oferta se debilitaron o desaparecieron con el surgimiento de un mayor número y una mayor diversidad de partidos. No obstante, la mayor representación coexistió con una crisis cada vez más profunda de la representación democrática.⁴⁷ Esta combinación plantea la paradoja de la representación democrática en los países andinos.

En principio, la expansión de la representación podría haber satisfecho a los ciudadanos y suscitado en ellos la percepción de que el sistema representativo era abierto y legítimo, aun cuando otros aspectos del sistema político no funcionaran bien. En la práctica, la expansión de la ciudadanía y de la oferta de representación probablemente reforzó la sensación subjetiva de la crisis de esta última.

La incorporación masiva de nuevos ciudadanos y su empoderamiento parcial, aun en países que siguen caracterizándose por la existencia de asombrosas desigualdades sociales, ha promovido una conciencia sobre la capacidad y el derecho a obtener bienes colectivos

47. Abundantes pruebas sugieren que la insatisfacción con la representación democrática se intensificó en la década de 1990: la popularidad creciente de candidatos presidenciales marginales, una mayor volatilidad electoral, el derrumbe de los sistemas de partidos en el Perú y Venezuela y una confianza decreciente en partidos y asambleas.

y particularistas del sistema político. La expansión de la ciudadanía y la erosión de sus formas mutiladas brindaron a más personas la oportunidad de expresar su decepción con respecto al sistema político y de formularle exigencias.⁴⁸ En el contexto de un mal desempeño del Estado, los ciudadanos, como es comprensible, concentran su frustración en los proveedores de representación (partidos y políticos) que no logran implementar políticas de resultados más eficaces. Los partidos y los políticos no son los únicos responsables del mal desempeño estatal: comparten esa responsabilidad con la policía, los jueces, los burócratas e incontables organismos y empresas del sector público. Pero debido a las elecciones y las campañas, son los más visibles entre los actores que manejan el Estado y se supone, en definitiva, que fiscalizan a casi todos los demás.

A través de las elecciones, los ciudadanos pueden tomar medidas directas, votando contra los partidos y los políticos que parecen ignorarlos. Salvo que usen medios poco habituales (una acción legal o la presentación de una denuncia ante el *ombudsman*), no les resulta fácil tomar medidas contra otros actores estatales que también son responsables de las deficiencias del Estado. Vistas desde esta perspectiva, las crisis de representación no se han producido por la falta sino, en parte, debido a un aumento de la representación.

Esta paradoja de la representación democrática, por la cual una mayor representación alimentó su crisis, no era inevitable. Si los

48. Mi argumento tiene similitudes con el de Huntington (1968), quien destacó que el aumento de la participación puede generar problemas de gobernabilidad. Pero en contraste con ese autor, mi planteamiento se concentra en los efectos de la deficiencia estatal y no en los efectos de la participación creciente sin un aumento de la institucionalización. Además, Huntington se ha ocupado principalmente de la institucionalización de los partidos, mientras que mi enfoque central está en la capacidad estatal. En el contexto de las insuficiencias del Estado para responder a las necesidades de los ciudadanos, la explosión de la ciudadanía implicó que más personas pudieran manifestar su insatisfacción con el sistema. Antes de la década de 1980, muchos gobiernos democráticos de América Latina funcionaban bien, aun en el contexto de marcados incrementos de la participación. En lo primordial, el problema fundamental no pasa por una baja institucionalización de los partidos, sino por la erosión de la capacidad estatal, que a su turno provocó la desinstitucionalización de los sistemas de partidos.

gobiernos democráticos se hubiesen desempeñado mejor, la representación democrática podría haberse expandido sin crisis. El mal desempeño estatal interactuó con una ciudadanía democrática en expansión y un mercado electoral más competitivo para producir el caldo de cultivo de la frustración con respecto a la representación democrática.

Conclusión

Con la excepción de Levi (1998), el Estado estuvo ausente en los análisis sobre la confianza en las instituciones. Es hora de remediar esa laguna. La baja confianza en los partidos y las asambleas en los países andinos se debe sobre todo a las deficiencias estatales. Los estados no han logrado resolver las inquietudes políticas de la vasta mayoría de los ciudadanos. Las desigualdades de ingresos han aumentado, la pobreza se ha incrementado en algunos países, la delincuencia ha crecido, la creación de puestos de trabajo ha sido escasa, en el mejor de los casos, el crecimiento económico fue lento (pese a que en 2004 y 2005 la mayor parte de América Latina experimentó un vigoroso crecimiento), y existe la percepción generalizada de que la corrupción gubernamental no tiene freno. Dentro de América Latina, los estados andinos se han desempeñado especialmente mal en la mayoría de las cuestiones que afectan la calidad de la vida cotidiana de los ciudadanos. De manera coherente con el argumento expuesto en este artículo, la crisis de representación democrática ha sido más aguda en los países andinos que en casi todos los demás países latinoamericanos.

Una laguna igualmente notable en la literatura comparada es la ausencia de la noción de que la confianza es el producto de la construcción política de evaluaciones sobre la confiabilidad de diferentes instituciones. Aunque en este aspecto mis pruebas empíricas se han limitado a la región andina, el argumento tiene una relevancia más amplia para la política comparada. En efecto, es la clave para entender por qué los partidos y las asambleas se encuentran las más de las veces al final de la lista de instituciones que los ciudadanos consideran confiables.

Si bien las pruebas empíricas propuestas en este capítulo se limitan a la confianza en los partidos y las asambleas, el supuesto

subyacente es que las deficiencias estatales y la pobre imagen pública de los partidos forjada a través de la competencia entre ellos y de las opiniones de los medios de comunicación, explican otras manifestaciones de una crisis de la representación democrática. También sospecho que los dos argumentos principales son válidos mucho más allá de los casos andinos e incluso más allá de América Latina.

Una crítica radical de la democracia representativa, que está muy difundida en la izquierda actual de los países andinos —sobre todo en Bolivia, Ecuador y Venezuela—, sostiene que este tipo de democracia es intrínsecamente limitada. Según esta percepción, se necesita una democracia más directa. La democracia representativa es, en efecto, intrínsecamente limitada. No es una panacea. No produce en forma automática buenas políticas públicas y, en los cinco países andinos, salvo escasas excepciones, no ha redundado en buenos resultados para la mayoría de los ciudadanos desde 1978.

No obstante, dudo de que una democracia más participativa pueda resolver las fallas de la democracia, ni en los países andinos ni en ninguna otra parte. La democracia participativa ha sido exitosa en algunos casos, pero ha fracasado en otros lugares.⁴⁹ En ciertas circunstancias, una democracia más participativa puede mejorar la calidad del gobierno a nivel local, pero no brinda respuestas a los problemas de la elaboración de buenas políticas en el plano nacional. Aunque un buen gobierno local puede significar una diferencia positiva, lo esencial para abordar los muchos problemas enfrentados por los ciudadanos es un buen gobierno nacional. La formulación de políticas nacionales adecuadas es sobre todo la tarea de los presidentes y sus ministros, las legislaturas nacionales y otros sectores del Estado central. La sociedad civil puede hacer su aporte a esa formulación, pero no puede tener el papel protagónico.

Estas observaciones plantean la molesta interrogante respecto a por qué el desempeño estatal ha sido malo. Desafortunadamente, el Estado ha sido objeto de pocas investigaciones empíricas, tanto

49. Brennan y Hamlin (1999) y Manin (1997) exponen argumentos en el sentido de que la democracia representativa es superior a la democracia directa. Estos argumentos contemporáneos se remontan a las concepciones clásicas de James Madison y —aunque sin su elitismo— a las de Schumpeter (1946).

en la América Latina contemporánea como en otros lugares. En consecuencia queda mucho por analizar a fin de conocer el porqué de las deficiencias del accionar estatal. Hasta cierto punto, la respuesta es histórica y de largo plazo; en comparación con la Argentina, Chile y Uruguay, los estados de la región andina (especialmente Bolivia, Ecuador y el Perú) han sido deficientes desde hace mucho. El prolongado legado de patrimonialismo, la exclusión social y política y la dependencia de las industrias extractivas no promovieron una exitosa construcción del Estado. Sin embargo, algunas causas históricamente más cercanas también merecen atención, porque el desempeño estatal, al menos en muchas áreas importantes (creación de puestos de trabajo, seguridad ciudadana y, en Colombia y el Perú, control estatal del territorio nacional), se ha debilitado en los últimos 25 años.

Un importante factor coadyuvante es el hecho de que la crisis de la deuda de la década de 1980 provocó la bancarrota del Estado en la mayor parte de América Latina y contribuyó a la inflación en casi toda la región durante ese decenio. Se interrumpieron así tres décadas de crecimiento económico regional, y las políticas orientadas hacia el mercado reemplazaron el desarrollo conducido por el Estado del período de 1950 a 1980. Los estados tuvieron menos recursos para utilizar y para manejarse a sí mismos.

Si bien algunas reformas neoliberales de las décadas de 1980 y 1990 fueron necesarias a causa de la bancarrota del Estado, otras no hicieron sino debilitarlo. En algunos círculos, el desdén por el Estado estuvo de moda durante la década de 1990. Sin embargo, el Estado es importante para regular ciertos aspectos de la economía, elaborar políticas, corregir las deficiencias de los mercados, proponer e imponer un marco jurídico, proteger los derechos de propiedad, resguardar a los ciudadanos del accionar de la delincuencia, garantizar el ejercicio de los derechos y educar a la mayoría de los niños y adolescentes, entre muchas otras funciones. El Estado no puede resolver todos los problemas de los ciudadanos, pero sin un Estado funcional, la sociedad y el mercado no se desempeñan bien. En la década de 1990, algunos de los detractores del Estado en América Latina estaban tan ansiosos por reducirlo que omitieron apreciar su gran importancia para la democracia y el desempeño económico (Foxley 2004). En los países andinos, los niveles de recaudación impositiva son tan bajos

que los estados se ven gravemente impedidos en el cumplimiento de sus funciones. Algunas reformas desmantelaron el Estado en vez de esforzarse por hacerlo más eficaz y eficiente. Las prácticas patrimoniales de partidos y políticos también lo debilitaron (Guevara Mann 2001, Mainwaring, 1999: 175-218, Weyland 1996).

Algunos importantes factores que erosionaron los estados andinos han sido de carácter idiosincrásico. En Bolivia, el Perú y especialmente en Colombia, el crecimiento de la industria de la cocaína alimentó la criminalidad y debilitó el sistema judicial. En el Perú y Colombia, movimientos revolucionarios armados fueron responsables de una destrucción generalizada que minó los cimientos estatales.

Un mejor desempeño estatal es clave para promover una mayor confianza en las instituciones de la democracia representativa y generar una satisfacción más grande con la democracia. Cuando los gobiernos democráticos omiten durante mucho tiempo proporcionar lo que los ciudadanos necesitan, la mayor parte de estos comienza a desconfiar de las instituciones de la democracia representativa.

Los especialistas en ciencias sociales procuran, con toda lógica, generalizar los descubrimientos hechos en diferentes regiones del mundo. No obstante, tal vez sería equivocado buscar una explicación general de la baja o declinante confianza en las instituciones en el mundo contemporáneo. Las pruebas recogidas en los países andinos sugieren que el desempeño y la capacidad estatales tienen una profunda influencia sobre la confianza en partidos y asambleas. En contraste, algunos trabajos realizados en las democracias industriales avanzadas han permitido sostener que el desempeño económico tiene poco impacto sobre la confianza en las instituciones representativas (Pharr 2000). La influencia del desempeño estatal sobre la confianza en las instituciones podría ser más fuerte en los países andinos que en esas democracias industriales. La razón es fácil de descubrir. En la región andina, las deficiencias estatales han sido agudas en la mayor parte del período posterior a 1978; ninguna de las democracias industriales avanzadas ha vivido un proceso comparable. El mal desempeño económico en los países andinos ha tenido una dimensión desconocida en las democracias industriales avanzadas desde la Gran Depresión. Las deficiencias estatales de esta magnitud erosionaron la confianza en las instituciones de la democracia representativa. La

corrupción desenfrenada y la delincuencia extendida también destruyeron la confianza en la representación democrática.

Desde un punto de vista normativo, preferiríamos un mundo en el que la representación democrática fuera exitosa y estable, pero gran parte del planeta no vive en esas condiciones. Es importante comenzar a comprender la naturaleza de la representación democrática donde esta fracasa y las causas y consecuencias de esos fracasos.

Bibliografía

ALBÓ, Xavier

- 1994 "And from Cataristas to MNRistas? The Surprising and Bold Alliance Between Aymaras and Neo-Liberals in Bolivia". En Donna Lee Van Cott (comp.), *Indigenous Peoples and Democracy in Latin America*. Nueva York: St. Martin's Press/Inter-American Dialogue, pp. 55-81.

ALESINA, Alberto y Romain WACZIARG

- 2000 "The Economics of Civic Trust". En Susan J. Pharr y Robert D. Putnam (comps.), *Disaffected Democracies: What's Troubling the Trilateral Countries?* Princeton: Princeton University Press, pp. 149-170.

ALMOND, Gabriel y Sidney VERBA

- 1963 *The Civic Culture: Political Attitudes and Democracy in Five Nations*. Princeton: Princeton University Press (traducción española: *La cultura cívica: estudio sobre la participación democrática en cinco naciones*. Madrid: Euroamérica, 1970).

ARCHER, Ronald P.

- 1995 "Party Strength and Weakness in Colombia's Besieged Democracy". En Scott Mainwaring y Timothy R. Scully (comps.), *Building Democratic Institutions: Party Systems in Latin America*. Stanford: Stanford University Press, pp. 164-199 (trad. esp.: "Fuerza y debilidad partidaria en la asediada democracia colombiana". En *La construcción de instituciones democráticas: sistemas de partidos en América Latina*. Santiago de Chile: CIEPLAN, 1996).

- ARCHER, Ronald P. y Matthew Soberg SHUGART
1997 "The Unrealized Potential of Presidential Dominance in Colombia". En Scott Mainwaring y Matthew Soberg Shugart (comps.), *Presidentialism and Democracy in Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press, pp. 110-150 (trad. esp.: "El potencial desaprovechado del dominio presidencial en Colombia". En *Presidencialismo y democracia en América Latina*. Buenos Aires: Paidós, 2002).
- BARBER, Benjamin R.
1984 *Strong Democracy: Participatory Democracy for a New Age*. Berkeley: University of California Press (trad. esp.: *Democracia fuerte: política participativa para una nueva época*. Córdoba: Almuzara, 2004).
- BARRERA GUARDERAS, Augusto
2001 *Acción colectiva y crisis política: el movimiento indígena ecuatoriano en la década de los noventa*. Quito: Centro de Investigaciones Ciudad.
- BASOMBRÍO, Carlos
2003 "The Militarization of Public Security in Peru". En Hugo Frühling, Joseph S. Tulchin y Heather A. Golding (comps.), *Crime and Violence in Latin America*. Washington D. C.: Woodrow Wilson Center, pp. 153-178 (trad. esp.: "La militarización de la seguridad pública en el Perú". En *Crimen y violencia en América Latina*. Bogotá: Fondo de Cultura Económica, 2005).
- BEISSINGER, Mark R. y Crawford YOUNG
2002 "Introduction: Comparing State Crises Across Two Continents". En Mark R. Beissinger y Crawford Young (comps.), *Beyond State Crisis: Postcolonial Africa and Post-Soviet Eurasia in Comparative Perspective*. Washington D. C.: Woodrow Wilson Center, pp. 3-50.
- BEJARANO, Ana María y Eduardo PIZARRO LEONGÓMEZ
2005 "From 'Restricted' to 'Besieged': The Changing Nature of the Limits to Democracy in Colombia". En Frances Hagopian y Scott Mainwaring (comps.), *The Third Wave of*

Democratization in Latin America: Advances and Setbacks.
Cambridge: Cambridge University Press, pp. 235-260.

BIANCO, William T.

1994 *Trust: Representatives and Constituents.* Ann Arbor: University of Michigan Press.

BOTERO, Felipe

1998 "El Senado que nunca fue: la circunscripción nacional después de tres elecciones". En Ana María Bejarano y Andrés Dávila (comps.), *Elecciones y democracia en Colombia, 1997-1998.* Bogotá: Universidad de los Andes, Departamento de Ciencia Política, Fundación Social y Veeduría Ciudadana a la Elección Presidencial, pp. 191-214.

BRENNAN, Geoffrey y Alan HAMLIN

1999 "On Political Representation". En *British Journal of Political Science*, nº 29: 109-128.

BRINKS, Daniel

2003 "Informal Institutions and the Rule of Law: The Judicial Response to State Killings in São Paulo and Buenos Aires in the 1990s". En *Comparative Politics*, vol. 36, nº 1: 1-17.

2004 "Legal Tolls and the Rule of Law: The Judicial Response to Police Killings in Latin America". Tesis de doctorado. Universidad de Notre Dame.

CAMP, Roderic Ai

2001 "Democracy Through Latin American Lenses: An Appraisal". En Roderic Ai Camp (comp.), *Citizen Views of Democracy in Latin America.* Pittsburgh: University of Pittsburgh Press, pp. 3-23.

CAPPELLA, Joseph N. y Kathleen Hall JAMIESON

1997 *Spiral of Cynicism: The Press and the Public Good.* Oxford: Oxford University Press.

CAREY, John M. y Matthew Soberg SHUGART

- 1995 "Incentives to Cultivate a Personal Vote: A Rank Ordering of Electoral Formulas". En *Electoral Studies*, vol. 14, nº 4: 417-439.

CEPAL

- 2005 *Balance preliminar de las economías de América Latina y el Caribe 2005*. Santiago de Chile: CEPAL.

CHEVIGNY, Paul

- 1995 *Edge of the Knife: Police Violence in the Americas*. Nueva York: New Press.

- 2003 "The Control of Police Misconduct in the Americas". En Hugo Frühling, Joseph S. Tulchin y Heather A. Golding (comps.), *Crime and Violence in Latin America*. Washington D. C.: Woodrow Wilson Center, pp. 45-67 (trad. esp.: "El control de la mala conducta de la policía en América". En *Crimen y violencia en América Latina*. Bogotá: Fondo de Cultura Económica, 2005).

CHINCHILLA, Laura

- 2003 "Experiences with Citizen Participation in Crime Prevention in Central America". En Hugo Frühling, Joseph S. Tulchin y Heather A. Golding (comps.), *Crime and Violence in Latin America*. Washington D. C.: Woodrow Wilson Center, pp. 45-67 (trad. esp.: "Experiencias de participación ciudadana en la prevención del crimen en Centroamérica". En *Crimen y violencia en América Latina*. Bogotá: Fondo de Cultura Económica, 2005).

CLEARY, Matthew y Susan STOKES

- 2006 *Democracy and the Culture of Skepticism: Political Trust in Argentina and Mexico*. Nueva York: Russell Sage Foundation.

CONAGHAN, Catherine M.

- 1995 "Politicians Against Parties: Discord and Disconnection in Ecuador's Party System". En Scott Mainwaring y Timothy R. Scully (comps.), *Building Democratic Institutions: Party Systems in Latin America*. Stanford: Stanford University Press,

pp. 434-458 (trad. esp.: "Políticos versus partidos: discordia y desunión en el sistema de partidos ecuatoriano". En *La construcción de instituciones democráticas: sistemas de partidos en América Latina*. Santiago de Chile: CIEPLAN, 1996).

COPPEDGE, Michael

1994 *Strong Parties and Lame Ducks: Presidential Partyarchy and Factionalism in Venezuela*. Stanford: Stanford University Press.

2005 "Explaining Democratic Deterioration in Venezuela Through Nested Inference". En Frances Hagopian y Scott Mainwaring (comps.), *The Third Wave of Democratization in Latin America: Advances and Setbacks*. Cambridge: Cambridge University Press, pp. 289-316.

COTLER, Julio

1995 "Political Parties and the Problems of Democratic Consolidation in Peru". En Scott Mainwaring y Timothy R. Scully (comps.), *Building Democratic Institutions: Party Systems in Latin America*. Stanford: Stanford University Press, pp. 323-353 (trad. esp.: "Partidos políticos y problemas de consolidación democrática en el Perú". En *La construcción de instituciones democráticas: sistemas de partidos en América Latina*. Santiago de Chile: CIEPLAN, 1996).

CRISP, Brian F.

2006 "The Nature of Representation in Andean Legislatures and Attempts at Institutional Reengineering". En Scott Mainwaring, Ana María Bejarano y Eduardo Pizarro Leongómez (eds.), *The Crisis of Democratic Representation in the Andes*. Stanford: Stanford University Press, pp. 204 -224.

CRISP, Brian F., Daniel H. LEVINE y José E. MOLINA

2003 "The Rise and Decline of COPEI in Venezuela". En Scott Mainwaring y Timothy R. Scully (comps.), *Christian Democracy in Latin America: Electoral Competition and Regime Conflicts*. Stanford: Stanford University Press, pp. 275-300.

CRISP, Brian F. y Juan Carlos REY

- 2001 "The Sources of Electoral Reform in Venezuela". En Matthew Soberg Shugart y Martin P. Wattenberg (comps.), *Mixed Member Electoral Systems: The Best of Both Worlds?* Oxford: Oxford University Press, pp. 173-193.

DALTON, Russell J.

- 1996 *Citizen Politics: Public Opinion and Political Parties in Advanced Industrial Democracies*. Chatham, Nueva Jersey: Chatham House.
- 2000 "Value Change and Democracy". En Susan J. Pharr y Robert D. Putnam (comps.), *Disaffected Democracies: What's Troubling the Trilateral Countries?* Princeton: Princeton University Press, pp. 252-269.

DA MATTA, Roberto

- 1985 *A casa e a rua: espaço, cidadania, mulher e morte no Brasil*. San Pablo: Editora Brasiliense.

DELLA PORTA, Donatella

- 2000 "Social Capital, Beliefs in Government, and Political Corruption". En Susan J. Pharr y Robert D. Putnam (comps.), *Disaffected Democracies: What's Troubling the Trilateral Countries?* Princeton: Princeton University Press, pp. 202-228.

DIAMOND, Larry

- 1999 *Developing Democracy: Toward Consolidation*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.

DODSON, Michael y Donald W. JACKSON

- 2003 "Horizontal Accountability and the Rule of Law in Central America". En Scott Mainwaring y Christopher Welna (comps.), *Democratic Accountability in Latin America*. Oxford: Oxford University Press, pp. 228-265.

DOGAN, Mattei

- 1997 "Erosion of Confidence in Advanced Democracies". En *Studies in Comparative International Development*, vol. 32, n° 3: 3-29.

DÖRING, Herbert

- 1992 "Higher Education and Confidence in Institutions: A Secondary Analysis of the European Values Survey, 1981-1983". En *West European Politics*, vol. 15, nº 2: 126-146.

DOWNES, Anthony

- 1957 *An Economic Theory of Democracy*. Nueva York: Harper and Row (trad. esp.: *Teoría económica de la democracia*. Madrid: Aguilar, 1973).

FALLOWS, James

- 1996 *Breaking the News*. Nueva York: Pantheon Books.

FEREJOHN, John

- 1999 "Accountability and Authority: Toward a Theory of Political Accountability". En Adam Przeworski, Susan C. Stokes y Bernard Manin (comps.), *Democracy, Accountability, and Representation*. Cambridge: Cambridge University Press, pp. 131-153.

FIORINA, Morris

- 1981 *Retrospective Voting in American National Elections*. New Haven, Yale: University Press.

FISHMAN, Robert

- 2004 *Democracy's Voices: Social Ties and the Quality of Public Life in Spain*. Ithaca, Nueva York: Cornell University Press.

FOXLEY, Alejandro

- 2004 "¿Más mercado o más Estado para América Latina?". Trabajo presentado en el seminario del InterAmerican Development Bank, Lima, Perú, marzo de 2004.

FRIEDENBERG, Flavia

- 2001 "Ecuador". En Manuel Alcántara Sáez y Flavia Friedenberg (comps.), *Partidos políticos de América Latina: países andinos*. Salamanca: Ediciones Universidad de Salamanca, pp. 235-406.

FUKUYAMA, Francis

- 1995 *Trust: The Social Virtues and the Creation of Prosperity*. Nueva York: The Free Press (trad. esp.: *Confianza: las virtudes sociales y la capacidad de generar prosperidad*. Buenos Aires: Atlántida, 1996).

GAMARRA, Eduardo A. y James M. MALLOY

- 1995 "The Patrimonial Dynamics of Party Politics in Bolivia". En Scott Mainwaring y Timothy R. Scully (comps.), *Building Democratic Institutions: Party Systems in Latin America*. Stanford: Stanford University Press, pp. 399-433 (trad. esp.: "La dinámica patrimonial de la política partidaria en Bolivia". En *La construcción de instituciones democráticas: sistemas de partidos en América Latina*. Santiago de Chile: CIEPLAN, 1996).

GARCÍA MONTERO, Mercedes y Flavia FRIEDENBERG

- 2001 "Perú". En Manuel Alcántara Sáez y Flavia Friedenberg (comps.), *Partidos políticos de América Latina: países andinos*. Salamanca: Ediciones Universidad de Salamanca, pp. 410-484.

GONZÁLEZ DE PACHECO, Rosa Amelia

- 2001 "Reforma del Estado y descentralización en Venezuela: percepciones y comportamiento del votante". En José Vicente Carrasquero, Thais Maingon y Friedrich Welsch (comps.), *Venezuela en transición: elecciones y democracia, 1998-2000*. Caracas: CDB Publicaciones, pp. 164-187.

GRAHAM, Carol

- 1992 *Peru's APRA: Parties, Politics, and the Elusive Quest for Democracy*. Boulder, Colorado: Lynne Rienner Publishers.

GRINDLE, Merilee S.

- 2000 *Audacious Reforms: Institutional Invention and Democracy in Latin America*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.

GUEVARA MANN, Carlos

- 2001 "Forsaken Virtue: An Analysis of the Political Behavior of Panamanian Legislators, 1984-1999". Tesis de doctorado. Universidad de Notre Dame.

GUTIÉRREZ SANÍN, Francisco

- 2002 "Historias de democratización anómala: el Partido Liberal en el sistema político colombiano desde el Frente Nacional hasta hoy". En Francisco Gutiérrez Sanín (comp.), *Degradación o cambio: evolución del sistema político colombiano*. Bogotá: Norma, pp. 25-78.

HAGOPIAN, Frances

- 1998 "Democracy and Political Representation in Latin America in the 1990s: Pause, Reorganization, or Decline?". En Felipe Agüero y Jeffrey Stark (comps.), *Fault Lines of Democracy in Post-Transition Latin America*. Miami: North-South Center Press, pp. 99-143.

HARDIN, Russell

- 2000 "The Public Trust". En Susan J. Pharr y Robert D. Putnam (comps.), *Disaffected Democracies: What's Troubling the Trilateral Countries?* Princeton: Princeton University Press, pp. 31-51.
- 2002 *Trust and Trustworthiness*. Nueva York: Russell Sage Foundation.

HARTLYN, Jonathan

- 1988 *The Politics of Coalition Rule in Colombia*. Cambridge: Cambridge University Press (trad. esp.: *La política del régimen de coalición: la experiencia del Frente Nacional en Colombia*. Bogotá: CEI, Ediciones Uniandes y Tercer Mundo Editores, 1993).

HIBBING, John R. y Elizabeth THEISS-MORSE

- 2002 *Stealth Democracy*. Cambridge: Cambridge University Press.

HINICH, Melvin J. y Michael C. MUNGER

- 1994 *Ideology and the Theory of Political Choice*. Ann Arbor: University of Michigan Press.

HOLSTON, James y Teresa P. R. CALDEIRA

- 1998 "Democracy, Law, and Violence: Disjunctions of Brazilian Citizenship". En Felipe Agüero y Jeffrey Stark (comps.), *Fault*

Lines of Democracy in Post-Transition Latin America. Miami: North-South Center Press, pp. 263-296.

HUNTINGTON, Samuel P.

1968 *Political Order in Changing Societies*. New Haven: Yale University Press (trad. esp.: *El orden político en las sociedades en cambio*. Barcelona: Paidós, 1997).

INGLEHART, Ronald

1997a *Modernization and the Post-Modernization: Cultural, Economic, and Political Change in 43 Societies*. Princeton: Princeton University Press (trad. esp.: *Modernización y posmodernización: el cambio cultural, económico y político en 43 sociedades*. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas y Siglo XXI, 1998).

1997b "Post Materialist Values and the Erosion of Institutional Authority". En Joseph S. Nye, Jr., Philip D. Zelikow y David C. King (comps.), *Why People Don't Trust Government*. Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press, pp. 217-236.

1999 "Trust, Well-Being, and Democracy". En Mark E. Warren (comp.), *Democracy and Trust*. Cambridge: Cambridge University Press, pp. 88-120.

KATZENSTEIN, Peter J.

2000 "Confidence, Trust, International Relations, and Lessons from Smaller Democracies". En Susan J. Pharr y Robert D. Putnam (comps.), *Disaffected Democracies: What's Troubling the Trilateral Countries?* Princeton: Princeton University Press, pp. 121-148.

KENNEY, Charles D.

2004 *Fujimori's Coup and the Breakdown of Democracy in Latin America*. Notre Dame, Indiana: University of Notre Dame Press.

KING, David C.

1997 "The Polarization of American Parties and Mistrust of Government". En Joseph S. Nye, Jr., Philip D. Zelikow y David C.

King (comps.), *Why People Don't Trust Government*. Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press, pp. 155-178.

KITSCHOLT, Herbert

2000 "Linkages Between Citizens and Politicians in Democratic Politics". En *Comparative Political Studies*, vol. 33, nº 6 y 7: 845-879.

KORNBLITH, Miriam

1998 *Venezuela en los noventa: las crisis de la democracia*. Caracas: Ediciones IESA.

KORNBLITH, Miriam y Daniel H. LEVINE

1995 "Venezuela: The Life and Times of the Party System". En Scott Mainwaring y Timothy R. Scully (comps.), *Building Democratic Institutions: Party Systems in Latin America*. Stanford: Stanford University Press, pp. 37-71 (trad. esp.: "Venezuela: las vicisitudes del sistema de partidos". En *La construcción de instituciones democráticas: sistemas de partidos en América Latina*. Santiago de Chile: CIEPLAN, 1996).

LAAKSO, Markku y Rein TAAGEPERA

1979 "Effective Number of Parties: A Measure with Application to Western Europe". En *Comparative Political Studies*, vol. 12, nº 1: 3-27.

LAWRENCE, Robert Z.

1997 "Is it Really the Economy, Stupid?". En Joseph S. Nye, Jr., Philip D. Zelikow y David C. King (comps.), *Why People Don't Trust Government*. Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press, pp. 111-132.

LEVI, Margaret

1998 "A State of Trust". En Valerie Braithwaite y Margaret Levi (comps.), *Trust and Governance*. Nueva York: Russell Sage Foundation, pp. 77-101.

LEVINE, Daniel H.

1973 *Conflict and Political Change in Venezuela*. Princeton: Princeton University Press.

- LEWIS-BECK, Michael S.
1988 *Economics and Elections: The Major Western Democracies*. Ann Arbor: University of Michigan Press.
- LINZ, Juan J. y Alfred STEPAN
1989 "Political Crafting of Democratic Consolidation or Destruction: European and South American Comparisons". En Robert A. Pastor (comp.), *Democracy in the Americas: Stopping the Pendulum*. Nueva York: Holmes and Meier, pp. 41-61.
1996 *Problems of Democratic Transition and Consolidation: Southern Europe, South America, and Post-Communist Europe*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- LIPSET, Seymour Martin
1959 *Political Man: The Social Bases of Politics*. Garden City, Nueva York: Anchor Books (trad. esp.: *El hombre político: las bases sociales de la política*. Madrid: Taurus, 1987).
- LIPSET, Seymour Martin y William Schneider
1983 *The Confidence Gap: Business, Labor, and Government in the Public Mind*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- LÓPEZ JIMÉNEZ, Sinesio
1997 *Ciudadanos reales e imaginarios: concepciones, desarrollo y mapas de la ciudadanía en el Perú*. Lima: Instituto de Diálogo y Propuestas.
- LYNCH, Nicolás
1999 *Una tragedia sin héroes: la derrota de los partidos y el origen de los independientes, Perú 1980-1992*. Lima: Fondo Editorial de la Universidad Nacional Mayor de San Marcos.
2000 *Política y antipolítica en el Perú*. Lima: DESCO.
- MAGALHÃES, Pedro C.
2006 "Confidence in Parliaments: Performance, Representation, and Accountability". En Mariano Torcal y José Ramón Montero (comps.), *Political Disaffection in Contemporary Democracies: Social Capital, Institutions, and Politics*. Londres: Routledge, pp. 190-214.

MAINWARING, Scott

1999 *Rethinking Party Systems in the Third Wave of Democratization: The Case of Brazil*. Stanford: Stanford University Press.

MAINWARING, Scott, Ana María BEJARANO y Eduardo PIZARRO LEONGÓMEZ (eds.)

2006 *The Crisis of Democratic Representation in the Andes*. Stanford: Stanford University Press.

MAINWARING, Scott y Mariano TORCAL

2006 "Party System Institutionalization and Party System Theory After the Third Wave of Democratization". En Richard S. Katz y William Crotty (comps.), *Handbook of Political Parties*. Londres: Sage Publications, pp. 204-227.

MANIN, Bernard

1997 *Principles of Representative Government*. Cambridge: Cambridge University Press (trad. esp.: *Los principios del gobierno representativo*. Madrid: Alianza, 1998).

MANIN, Bernard, Adam PRZEWORSKI y Susan STOKES

1999 "Elections and Representation". En Adam Przeworski, Susan C. Stokes y Bernard Manin (comps.), *Democracy, Accountability, and Representation*. Cambridge: Cambridge University Press, pp. 29-54.

MANSBRIDGE, Jane

1997 "Social and Cultural Causes of Dissatisfaction with U. S. Government". En Joseph S. Nye, Jr., Philip D. Zelikow y David C. King (comps.), *Why People Don't Trust Government*. Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press, pp. 133-153.

MARAVALL, José María

1999 "Accountability and Manipulation". En Adam Przeworski, Susan C. Stokes y Bernard Manin (comps.), *Democracy, Accountability, and Representation*. Cambridge: Cambridge University Press, pp. 29-54.

MAYORGA, René Antonio

2001a "Electoral Reform in Bolivia: Origins of the Mixed-Member Proportional System". En Matthew Soberg Shugart y Martin

P. Wattenberg (comps.), *Mixed Member Electoral Systems: The Best of Both Worlds?* Oxford: Oxford University Press, pp. 194-208.

- 2001b “The Mixed-Member Proportional System and its Consequences in Bolivia”. En Matthew Soberg Shugart y Martin P. Wattenberg (comps.), *Mixed Member Electoral Systems: The Best of Both Worlds?* Oxford: Oxford University Press, pp. 432-445.
- 2002a “Democracia y liderazgo político en Bolivia”. En Wilhelm Hofmeister (comp.), *“Dadme un balcón y el país es mío”: liderazgo político en América Latina*. Río de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, pp. 167-212.
- 2002b “La metamorfosis del sistema de partidos”. En *Opiniones y análisis: el escenario post-electoral en Bolivia*, nº 60: 67-112.
- 2006 “Outsiders and Neopopulism: The Road to Plebiscitary Democracy” En Scott Mainwaring, Ana María Bejarano y Eduardo Pizarro Leongómez (eds.), *The Crisis of Democratic Representation in the Andes*. Stanford: Stanford University Press, pp. 132-167.

MCALLISTER, Ian

- 1999 “The Economic Performance of Governments”. En Pippa Norris (comp.), *Critical Citizens: Global Support for Democratic Governance*. Oxford: Oxford University Press, pp. 188-203.

MEJÍA ACOSTA, Andrés

- 2002 *Gobernabilidad democrática: sistema electoral, partidos políticos y pugna de poderes en Ecuador, 1978-1998*. Quito: Konrad Adenauer Stiftung.
- 2003 “La reelección legislativa en Ecuador: conexión electoral, carreras legislativas y partidos políticos (1979-2003)”. En Fernando F. Dworak (comp.), *El legislador a examen. El debate sobre la reelección legislativa en México: una perspectiva histórica e institucional*. México: Fondo de Cultura Económica, pp. 206-228.

MISHLER, William y Richard ROSE

- 1997 "Trust, Distrust, and Skepticism: Popular Evaluations of Civil and Political Institutions in Post-Communist Societies". En *Journal of Politics*, vol. 59, n° 2: 418-451.
- 2001 "Where Are the Origins of Political Trust? Testing Institutional and Cultural Theories in Post-Communist Societies". En *Comparative Political Studies*, vol. 34, n° 1: 30-62.

MORENO, Erika, Brian F. CRISP y Matthew SOBERG SHUGART

- 2003 "The Accountability Deficit in Latin America". En Scott Mainwaring y Christopher Welna (comps.), *Democratic Accountability in Latin America*. Oxford: Oxford University Press, pp. 79-131.

MORRISON, Andrew, Mayra BUVINIC y Michael SHIFTER

- 2003 "The Violent Americas: Risk Factors, Consequences, and Policy Implications of Social and Domestic Violence". En Hugo Frühling, Joseph S. Tulchin y Heather A. Golding (comps.), *Crime and Violence in Latin America*. Washington D. C.: Woodrow Wilson Center, pp. 93-122 (trad. esp.: "América violenta: factores de riesgo, consecuencias e implicaciones para las políticas sobre la violencia social y doméstica". En *Crimen y violencia en América Latina*. Bogotá: Fondo de Cultura Económica, 2005).

MULLER, Edward N. y Mitchell A. SELIGSON

- 1994 "Civic Culture and Democracy: The Question of Causal Relationships". En *American Political Science Review*, vol. 88, n° 3: 635-652.

MUTZ, Diana C. y Byron REEVES

- 2005 "The New Videomalaise: Effects of Televised Incivility on Political Trust". En *American Political Science Review*, vol. 99, n° 1: pp. 1-16.

NEWTON, Kenneth

- 1999 "Social and Political Trust in Established Democracies". En Pippa Norris (comp.), *Critical Citizens: Global Support for Democratic Governance*. Oxford: Oxford University Press, pp. 169-187.

NEWTON, Kenneth y Pippa NORRIS

- 2000 "Confidence in Public Institutions: Faith, Culture, or Performance?". En Susan J. Pharr y Robert D. Putnam (comps.), *Disaffected Democracies: What's Troubling the Trilateral Countries?* Princeton: Princeton University Press, pp. 52-73.

NOHLEN, Dieter (comp.)

- 1993 *Enciclopedia electoral de América Latina y el Caribe*. San José de Costa Rica: Instituto Interamericano de Derechos Humanos.

NORRIS, Pippa

- 2000 "The Impact of Television on Civic Malaise". En Susan J. Pharr y Robert D. Putnam (comps.), *Disaffected Democracies: What's Troubling the Trilateral Countries?* Princeton: Princeton University Press, pp. 231-251.

O'DONNELL, Guillermo

- 1993 "On the State, Democratization, and Some Conceptual Problems: A Latin American View with Glances at Some Post-Communist Countries". En *World Development*, vol. 21, n° 8: 1345-1369.

- 1999 "Poliarchies and the (Un)Rule of Law in Latin America: A Partial Conclusion". En Juan E. Méndez, Guillermo O'Donnell y Paulo Sérgio Pinheiro (comps.), *The (Un)Rule of Law and the Underprivileged in Latin America*. Notre Dame, Indiana: University of Notre Dame Press, pp. 303-337 (trad. esp.: "Las poliarquías y la (in)efectividad de la ley en América Latina". En *La (in)efectividad de la ley y la exclusión en América Latina*. Buenos Aires: Paidós, 2002).

- 2003 "Democracia, desarrollo humano y derechos humanos". En Guillermo O'Donnell, Osvaldo Iazzeta y Jorge Vargas Culléll (comps.), *Democracia, desarrollo humano y ciudadanía*. Rosario: Homo Sapiens, pp. 25-147.

PACHANO, Simón.

- 1998 *La representación caótica (análisis del sistema electoral ecuatoriano)*. Quito: FLACSO.

PACHÓN, Mónica

- 2002 "El Partido Conservador y sus dinámicas políticas". En Francisco Gutiérrez Sanín (comp.), *Degradación o cambio: evolución del sistema político colombiano*. Bogotá: Norma, pp. 79-130.

PÁSARA, Luis

- 2002 "Justicia y ciudadanía realmente existentes". En *Política y Gobierno*, vol. 9, nº 2: 361-402.

PAYNE, J. Mark, Daniel ZOVATTO G., Fernando CARRILLO FLÓREZ y Andrés ALLAMAND ZAVALA

- 2002 *Democracies in Development: Politics and Reform in Latin America*. Washington D. C.: Inter-American Development Bank e International Institute for Democracy and Electoral Assistance (trad. esp.: *La política importa: democracia y desarrollo en América Latina*. Washington: Banco Interamericano de Desarrollo e Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral, 2003).

PENFOLD BECERRA, Michael

- 2001 "El colapso del sistema de partidos en Venezuela: explicación de una muerte anunciada". En José Vicente Carrasquero, Thais Maingon y Friedrich Welsch (comps.), *Venezuela en transición: elecciones y democracia, 1998-2000*. Caracas: CDB Publicaciones, pp. 36-51.

PEÑARANDA, Ricardo

- 2002 "Los nuevos ciudadanos: las organizaciones indígenas en el sistema político". En Francisco Gutiérrez Sanín (comp.), *Degradación o cambio: evolución del sistema político colombiano*. Bogotá: Norma, pp. 131-181.

PHARR, Susan J.

- 2000 "Officials' Misconduct and Public Mistrust: Japan and the Trilateral Democracies". En Susan J. Pharr y Robert D. Putnam (comps.), *Disaffected Democracies: What's Troubling the Trilateral Countries?* Princeton: Princeton University Press, pp. 173-201.

PIZARRO LEONGÓMEZ, Eduardo

- 2002 "La atomización partidista en Colombia: el fenómeno de las microempresas electorales". En Francisco Gutiérrez Sanín (comp.), *Degradación o cambio: evolución del sistema político colombiano*. Bogotá: Norma, pp. 357-401.

POWER, Timothy J. y Giselle D. JAMISON

- 2005 "Political Mistrust in Latin America". En *Comparative Sociology*, vol. 4, n° 1 y 2: 47-72.

PUTNAM, Robert D.

- 2000 *Bowling Alone: The Collapse and Revival of American Community*. Nueva York: Touchstone (trad. esp.: *Solo en la bolera: colapso y resurgimiento de la comunidad norteamericana*. Barcelona: Galaxia Gutenberg y Círculo de Lectores, 2002).

PUTNAM, Robert D., Robert LEONARDI y Raffaella Y. NANETTI

- 1993 *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*. Princeton: Princeton University Press (trad. esp.: *Para hacer que la democracia funcione: la experiencia italiana en descentralización administrativa*. Caracas: Galac, 1994).

PUTNAM, Robert D., Susan J. PHARR y Russell J. DALTON

- 2000 "Introduction: What's Troubling the Trilateral Democracies?". En Susan J. Pharr y Robert D. Putnam (comps.), *Disaffected Democracies: What's Troubling the Trilateral Countries?* Princeton: Princeton University Press, pp. 3-27.

QUERUBÍN, Cristina, María Fernanda SÁNCHEZ e Ileana KURE

- 1998 "Dinámica de las elecciones populares". En Ana María Bejarano y Andrés Dávila (comps.), *Elecciones y democracia en Colombia, 1997-1998*. Bogotá: Universidad de los Andes, Departamento de Ciencia Política, Fundación Social y Veeduría Ciudadana a la Elección Presidencial, pp. 117-140.

RODRÍGUEZ-RAGA, Juan Carlos

- 2002 "¿Cambiar todo para que nada cambie? Representación, sistema electoral y sistema de partidos en Colombia: capacidad de adaptación de las elites políticas a cambios en el entorno institucional". En Francisco Gutiérrez Sanín (comp.),

Degradación o cambio: evolución del sistema político colombiano. Bogotá: Norma, pp. 221-260.

ROTBURG, Robert I.

2004 "The Failure and Collapse of Nation-States: Breakdown, Prevention, and Repair". En Robert I. Rotberg (comp.), *When States Fail: Causes and Consequences*. Princeton: Princeton University Press, pp. 1-49.

SARTORI, Giovanni

1976 *Parties and Party Systems: A Framework for Analysis*. Nueva York: Cambridge University Press (trad. esp.: *Partidos y sistemas de partidos: marco para un análisis*. Madrid: Alianza, 2003).

SCHMIDT, Gregory D.

2003 "The Great Minority: Christian Democracy in Peru". En Scott Mainwaring y Timothy R. Scully (comps.), *Christian Democracy in Latin America: Electoral Competition and Regime Conflicts*. Stanford: Stanford University Press, pp. 330-362.

SCHUMPETER, Joseph

1946 *Capitalism, Socialism, and Democracy*. Nueva York: Harper and Row (trad. esp.: *Capitalismo, socialismo y democracia*. Barcelona: Folio, 1984).

SELIGSON, Mitchell A.

2002a "The Impact of Corruption on Regime Legitimacy: A Comparative Study of Four Latin American Countries". En *Journal of Politics*, vol. 64, n° 2: 408-433.

2002b "The Renaissance of Political Culture or the Renaissance of the Ecological Fallacy?". En *Comparative Politics*, vol. 34, n° 3: 273-292.

SHUGART, Matthew Soberg

2001 "Extreme' Electoral Systems and the Appeal of the Mixed Member Alternative". En Matthew Soberg Shugart y Martin P. Wattenberg (comps.), *Mixed Member Electoral Systems: The Best of Both Worlds?* Oxford: Oxford University Press, pp. 25-51.

SMULOVITZ, Catalina

- 2003 "Citizen Insecurity and Fear: Public and Private Responses in Argentina". En Hugo Frühling, Joseph S. Tulchin y Heather A. Golding (comps.), *Crime and Violence in Latin America*. Washington D. C.: Woodrow Wilson Center, pp. 125-152 (trad. esp.: "La inseguridad y el miedo de la ciudadanía: respuestas públicas y privadas en la Argentina". En *Crimen y violencia en América Latina*. Bogotá: Fondo de Cultura Económica, 2005).

STOKES, Susan

- 1999 "What Do Policy Switches Tell Us about Democracy?". En Adam Przeworski, Susan C. Stokes y Bernard Manin (comps.), *Democracy, Accountability, and Representation*. Cambridge: Cambridge University Press, pp. 98-130.

TANAKA, Martín

- 1998 *Los espejismos de la democracia: el colapso del sistema de partidos en el Perú, 1980-1995, en perspectiva comparada*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.
- 2006 "From Crisis to Collapse of the Party Systems and Dilemmas of Democratic Representation: Peru and Venezuela". En Scott Mainwaring, Ana María Bejarano y Eduardo Pizarro León-gómez (eds.), *The Crisis of Democratic Representation in the Andes*. Stanford: Stanford University Press, pp. 47-77.

TURNER, Frederick C. y John D. MARTZ

- 1997 "Institutional Confidence and Democratic Consolidation in Latin America". En *Studies in Comparative International Development*, vol. 32, nº 3: 65-84.

UNGAR, Elisabeth y Germán RUIZ

- 1998 "¿Hacia la recuperación del Congreso?". En Ana María Bejarano y Andrés Dávila (comps.), *Elecciones y democracia en Colombia, 1997-1998*. Bogotá: Universidad de los Andes, Departamento de Ciencia Política, Fundación Social y Veeduría Ciudadana a la Elección Presidencial, pp. 191-214.

VAN COTT, Donna Lee

2000a *The Friendly Liquidation of the Past: The Politics of Diversity in Latin America*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press.

2000b "Party System Development and Indigenous Populations in Latin America: The Bolivian Case". En *Party Politics*, vol. 6, nº 2: 155-174.

WALDMANN, Peter

2003 *El Estado anómico: derecho, seguridad pública y vida cotidiana en América Latina*. Caracas: Nueva Sociedad.

WARREN, Mark E.

"Democratic Theory and Trust". En Mark E. Warren (comp.), *Democracy and Trust*. Cambridge: Cambridge University Press, pp. 310-345.

WEYLAND, Kurt

1996 *Democracy without Equity: Failures of Reform in Brazil*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press.

1998 "The Politics of Corruption in Latin America". En *Journal of Democracy*, vol. 9, nº 2: 108-121.

WILLIAMS, John T.

1985 "Systemic Influences on Political Trust: The Importance of Perceived Institutional Performance". En *Political Methodology*, vol. 11, nº 1 y 2: 125-142.

WORLD BANK

1998 *World Development Indicators*. Washington D. C.: World Bank.

WORLD HEALTH ORGANIZATION

2002 *World Report on Violence and Health*. En www.who.int/violence_injury_prevention/violence/world_report/en/

ZARTMAN, I. William

1995 "Introduction: Posing the Problem of State Collapse". En I. William Zartman (comp.), *Collapsed States*. Boulder, Colorado: Lynne Rienner Publishers, pp. 1-14.

AUTORES

MAURICIO ARCHILA NEIRA

Ph. D. en Historia, Universidad del Estado de Nueva York (SUNY), Stony Brook. Investigador sobre la historia del movimiento obrero y los movimientos sociales en Colombia a lo largo del siglo XX, con publicaciones sobre el tema, entre las que se destacan *Cultura e identidad obrera, Colombia 1910-1945* (Bogotá, CINEP, 1991) e *Idas y venidas, vueltas y revueltas; protestas sociales en Colombia, 1958-1990* (Bogotá, CINEP/ICANH, 2003). Este último recibió en 2004 el Premio Nacional en Ciencias Sociales otorgado por la Fundación Alejandro Angel Escobar. Profesor titular del Departamento de Historia, Universidad Nacional de Colombia, sede Bogotá, e investigador asociado del Centro de Investigación y Educación Popular (CINEP).

FELIPE BOTERO

Máster en Ciencias Sociales de la Universidad de Chicago y candidato al doctorado en Ciencia Política de la Universidad de Arizona. Actualmente es profesor asistente en el Departamento de Ciencia Política de la Universidad de los Andes de Bogotá. Sus publicaciones recientes incluyen varios artículos y capítulos de libro sobre el sistema de partidos, el sistema electoral y el Congreso en Colombia.

MIRIAM KORNBLITH

Directora del programa de América Latina y el Caribe del National Endowment for Democracy. Profesora e investigadora del Instituto de Estudios Políticos de la Universidad Central de Venezuela e investigadora visitante del Instituto de Estudios Superiores de Administración (IESA). Entre junio 2005 y junio 2006, fue investigadora visitante en el Kellogg Institute de la Universidad de Notre Dame.

ROBERTO LASERNA

Economista, investigador de CERES y presidente de la Fundación Milenio. Obtuvo el doctorado en la Universidad de California, en Berkeley. Ha sido docente en las universidades de San Simón (Cochabamba), del Pacífico

(Lima), Princeton (New Jersey) y ha prestado servicios de consultor al PNUD (en Bolivia, Bulgaria, Honduras, Nicaragua, México, Guinea Ecuatorial y Sao Tomé y Príncipe), al BID y al Banco Mundial. Ha publicado estudios sobre movimientos y conflictos sociales, política antidrogas y economía de la coca, desarrollo humano y democracia en libros y revistas. Entre sus libros se encuentran *20 juicios y prejuicios sobre coca y cocaína* (Clave, 1998), *La democracia en el ch'énko* (Milenio, 2004), *Ciudades y pobreza* (UMSS, 2005) y *La trampa del rentismo* (Milenio, 2006) en colaboración con José Gordillo y Jorge Komadina.

SCOTT MAINWARING

Eugene Conley, profesor de Ciencia Política y director del Kellogg Institute for International Studies at the University of Notre Dame. Ha sido profesor en Notre Dame desde 1983. Entre sus libros están *The Crisis of Democratic Representation in the Andes* (Stanford University Press, coeditor, 2006), *The Third Wave of Democratization in Latin America: Advances and Setbacks* (Cambridge University Press, coeditor, 2005), *Democratic Accountability in Latin America* (Oxford University Press, coeditor, 2003), *Christian Democracy in Latin America* (Stanford University Press, coeditor, 2003), *Rethinking Party Systems in the Third Wave of Democratization: The Case of Brazil* (Stanford University Press, 1999) y *Presidentialism and Democracy in Latin America* (Cambridge University Press, coeditor, 1997).

FERNANDO MAYORGA

Sociólogo. Doctor en Ciencia Política. Director del Centro de Estudios Superiores Universitarios de la Universidad Mayor de San Simón (CESU-UMSS), Cochabamba, Bolivia. Miembro del directorio del Programa de Investigación Estratégica en Bolivia (PIEB) y de la Fundación UNIR. Consultor del PNUD e investigador de UNRISD.

CARLOS MELÉNDEZ GUERRERO

“Sociólogo de la Pontificia Universidad Católica del Perú. Ha sido investigador del Instituto de Estudios Peruanos (IEP) y del Programa de la Región Andina del Institute for Democracy and Electoral Assistance (IDEA International). Durante el primer semestre de 2004 fue investigador visitante en el Helen Kellogg Institute for International Studies de la Universidad de Notre Dame (Estados Unidos). Actualmente es estudiante en el programa de doctorado de ciencia política en dicha universidad.

SIMÓN PACHANO

Máster en Sociología por el Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales-Pontificia Universidad Católica del Ecuador (CLACSO-PUCE). Realizó estudios de doctorado en la Universidad de Salamanca, España. Actualmente es investigador de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) y coordinador de la maestría en Ciencia Política de FLACSO, sede Ecuador. Entre sus publicaciones destacan: “Ecuador: The Provincialization of Representation”, en Scott Mainwaring, Ana María Bejarano y Eduardo Pizarro (eds.), *The Crisis of Democratic Representation in the Andes* (Universidad de Stanford: 2006); “Representación, representatividad y partidos políticos en la región andina”, en Clara Rocío Rodríguez y Eduardo Pizarro (eds.), *Los retos de la democracia* (Fundación Foro Nacional por Colombia, 2005); y “El territorio de los partidos”, en *Partidos políticos en la región andina: entre la crisis y el cambio*. M. Kornblith, S. Pachano y otros (Lima, IDEA, 2004).

JUAN CARLOS RODRÍGUEZ

Candidato a Ph. D. en Ciencia Política de la Universidad de Pittsburgh y M. A. en Ciencia Política de la misma universidad. Sus intereses generales incluyen el funcionamiento de las instituciones políticas con énfasis en las altas cortes, el poder legislativo, los partidos políticos y el sistema electoral, en particular en América Latina. En términos de docencia, recientemente ha dictado cursos sobre diseño de investigación, sobre técnicas de investigación en ciencias sociales —especialmente cuantitativas—, cursos de estadística y cursos sobre instituciones políticas en Colombia y América Latina en perspectiva comparada.

MARTÍN TANAKA

Martín Tanaka es doctor en Ciencia Política por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), sede México. Actualmente es investigador asociado en el Instituto de Estudios Peruanos y profesor del Departamento de Ciencias Sociales de la Pontificia Universidad Católica del Perú. Ha sido *visiting fellow* en el Helen Kellogg Institute for International Studies de la Universidad de Notre Dame, Indiana (2003). Es columnista semanal del diario *Perú 21* desde septiembre de 2006. Entre sus últimas publicaciones se encuentran: “The Left in Peru: Plenty of Wagons and No Locomotion”. En Jorge Castañeda y Marco Morales (eds.), *Leftovers. Tales o the Latin American Left* (Nueva York: Routedge, 2008, pp. 193-212); y “From Crisis to Collapse of the Party Systems and Dilemmas of Democratic Representation: Peru and Venezuela”. En

Scott Mainwaring, Ana María Bejarano y Eduardo Pizarro (eds.), *The Crisis of Democratic Representation in the Andes* (Stanford: Stanford University Press, 2006, pp. 47-77).

CARLOS DE LA TORRE

Coordinador de Estudios Políticos en FLACSO-Ecuador. Obtuvo un Ph. D. en sociología en la New School for Social Research. Ha publicado artículos sobre populismo en América Latina y sobre racismo en revistas especializadas. Sus últimos libros son: *Afroquiteños: ciudadanía y racismo* (Quito: CAAP, 2002) y *The Populist Seduction in Latin America* (Athens: Ohio University Press, 2000).

AUGUSTO VARAS FERNÁNDEZ

“Doctor en Sociología, Washington University (St. Louis), Estados Unidos. Ha sido profesor-investigador de FLACSO-Chile y coordinador de su Área de Relaciones Internacionales y Militares. Fue asesor de la Secretaría General de la Presidencia de Chile durante el primer gobierno democrático posdictadura. Después de haber sido coordinador del Programa “Gobernabilidad Democrática y Ciudadanía” de la Fundación Ford para la región andina y el cono sur, se desempeñó como representante en esa oficina regional. Autor de más de veinte libros y numerosos artículos sobre relaciones internacionales y de seguridad, fuerzas armadas, y democracia y otros temas de política internacional. En la actualidad es Presidente del Directorio de la Fundación Equitas (Chile).

Lista de gráficos

1.1	Evolución del voto PAP	23
1.2	Ubicación de los partidos políticos andinos de acuerdo con la clasificación mixta	36
2.1	Votos necesarios para alcanzar una curul según partido, elecciones del senado 2006.....	59
2.2	Porcentaje de votos y de escaños por partido, elecciones del senado 2006.....	59
2.3	Número efectivo de partidos 1990-2006, según votos y escaños, senado	60
2.4	Número de listas y número de partidos en elecciones 1990-2006, senado.....	63
2.5	Porcentaje de votos por lista partidaria según partido, elecciones del senado 2006.....	65
5.1	Luchas sociales en Colombia, 1975-2005	160
5.2	Actores sociales, 2001-2005	162
5.3	Motivos de las protestas, 2001-2005.....	165
5.4	Adversarios de las protestas, 2001-2005	170
5.5	Participación departamental en las protestas, 2001-2005	172
7.1	Bolivia: PIB por habitante	216
7.2	Crecimiento del PIB por habitante	218
7.3	La trampa del che'nko	226
7.4	Bolivia: inversión y crecimiento	228
7.5	La trampa del rentismo	230
	Anexo A Bolivia: Importancia del comercio exterior	247
	Anexo B Gas y conflicto social	248
9.1	Segunda vuelta elección presidencial, Perú 2006. Resultados electorales por departamentos	297

Lista de cuadros

1.1	Partidos políticos andinos según año de fundación	25
1.2	Partidos políticos andinos por período de fundación	28
1.3	Clasificación de los partidos políticos de acuerdo con su antigüedad	29
1.4	Clasificación de los partidos políticos de acuerdo con su relación con la sociedad.....	33

1.5	Matriz para la ubicación de los partidos políticos andinos	34
1.6	Diferentes tendencias entre partidos políticos antiguos y nuevos en la región andina.....	40
1.7	Desempeño electoral de partidos políticos tradicionales en 2006	45
2.1	Votación y repartición de curules en el Senado por partidos	56
3.1	Comicios en Venezuela 1998-2006.....	80
3.2	Misiones sociales, según fecha de creación, área de actividad y cobertura	110
4.1	Elecciones nacionales, 2005	148
4.2	Elecciones Asamblea Constituyente, 2006.....	148
4.3	Referéndum autonomías departamentales, 2006.....	149
4.4	Asambleístas por partido o agrupación ciudadana.....	150
9.1	Déficit de viviendas populares	293
9.2	Indicadores de fracturas y polarización social.....	296
9.3	Diversidad cultural.....	299
9.4	Incremento de ingresos fiscales gracias al mayor precio de sus commodities	304
9.5	Tipos de reformas políticas.....	321
10.1	Desempeño del Estado y percepciones relacionadas en los países andinos, 1996-2005	334
10.2	Coefficientes de la correlación de Pearson entre el desempeño del Estado y la confianza en los partidos y el parlamento, indicadores de nivel nacional	336
10.3	Determinantes de la confianza en los partidos políticos en los países andinos	338
10.4	El impacto de la evaluación de la situación económica nacional y la confianza interpersonal sobre la confianza en los partidos	341
10.5	Determinantes de la confianza en el Congreso en los países andinos.....	343
10.6	Actitudes con respecto a la democracia y la representación en los países andinos.....	348
10.7	Confianza ciudadana en las instituciones en los países andinos % de encuestados que expresan alguna o mucha confianza en las siguientes instituciones.....	351
10.8	Educación secundaria y urbanización en los países andinos.....	362