

Elecciones y legitimidad democrática  
en América Latina



Fernando Mayorga  
(compilador)

# Elecciones y legitimidad democrática en América Latina



CLACSO Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales  
Secretario Ejecutivo: Pablo Gentili

Directora Académica: Fernanda Saforcada


Programa Grupos de Trabajo  
Coordinador: Pablo Vommaro  
Asistentes: Lluvia Medina, Valentina Vélez Pachón, Rodolfo Gómez y  
Giovanny Daza

Área de Acceso Abierto al Conocimiento y Difusión  
Coordinador Editorial: Lucas Sablich  
Coordinador de Arte: Marcelo Giardino

Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales - Conselho Latino-americano  
de Ciências Sociais

EEUU 1168 | C1101 AAx Ciudad de Buenos Aires | Argentina  
Tel [54 11] 4304 9145/9505 | Fax [54 11] 4305 0875 | e-mail clacso@clacso.  
edu.ar | web www.clacso.org

CLACSO cuenta con el apoyo de la Agencia Sueca de Desarrollo

Internacional (ASDI)  Asdi

Este libro está disponible en texto completo en la Red de Bibliotecas Virtuales  
de CLACSO

© Fernando Mayorga, 2016

© Plural editores, 2016

Primera edición: abril de 2016

DL:

ISBN:

Producción:

Plural editores

Av. Ecuador 2337 esq. c. Rosendo Gutiérrez  
Teléfono: 2411018 / Casilla 5097 / La Paz, Bolivia  
e-mail: plural@plural.bo / www.plural.bo

*Impreso en Bolivia*

# Índice

Prólogo .....	7
Introducción .....	9

## I

### LA DEMOCRACIA DESPUÉS DE LOS PROCESOS ELECTORALES

Crisis de representación, movilizaciones sociales y elecciones presidenciales 2013 en Chile <i>Manuel Antonio Garretón M.</i> .....	15
Eleições, radicalização política e revolta social: uma análise do Brasil entre as eleições de 2014 e os painelaços de 2015 <i>Leonardo Avritzer</i> .....	39
Elecciones presidenciales en México 2012: crisis del Estado y restauración precaria <i>Alberto J. Olvera</i> .....	59
El ciclo electoral del 2014 en Uruguay. ¿Todo igual? <i>Gerardo Caetano y Lucía Selios</i> .....	95
Rafael Correa y la muerte lenta de la democracia en Ecuador <i>Carlos de la Torre</i> .....	139
Venezuela: la crisis política del postchavismo <i>Margarita López Maya</i> .....	165

Bolivia: ciclo electoral 2014-2015 y mutaciones en el campo político <i>Fernando Mayorga</i> .....	205
Elecciones 2014 en Costa Rica: El “cambio”... de las urnas al gobierno <i>Ciska Raventós Vorst</i> .....	235
La representación electoral sub-nacional en el Perú (2002-2014): ¿fragmentación o regionalización de la política? <i>Aldo Panfichi y Juan Dolores</i> .....	257

## II

DEMOCRACIA, LEGITIMIDAD  
Y REPRESENTACIÓN

Democracia continua: representación y auto representación <i>Isidoro Cheresky</i> .....	283
Entre la gestión y la negatividad. Aportes para una conceptualización de las nuevas formas no electorales de participación <i>Rocío Annunziata</i> .....	313
Las tensiones irresueltas de la representación <i>Oswaldo Iazzetta</i> .....	343
La controvertida democracia representativa <i>Hugo Quiroga</i> .....	367

# Prólogo

Este libro es resultado de las actividades del Grupo de Trabajo: “Ciudadanía, organizaciones populares y representación política” del Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO) y recoge, principalmente, las ponencias presentadas en un seminario internacional realizado del 29 de octubre al 1 de noviembre de 2014 en Santa Cruz de la Sierra, Bolivia.

El seminario internacional “Escenarios post-electorales. Democracia, representación política y participación ciudadana” fue organizado de manera conjunta y merced al auspicio del Servicio Intercultural de Fortalecimiento Democrático (SIFDE) del Tribunal Supremo Electoral y el Proyecto de Fortalecimiento Democrático del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) que promueven la generación de espacios de análisis, investigación, encuentro y deliberación política y académica en Bolivia desde hace varios años. El apoyo de CLACSO fue decisivo para impulsar este esfuerzo de colaboración inter-institucional.

El evento contó con la participación de representantes parlamentarios y dirigentes de la mayoría de las organizaciones políticas del país y la presencia de investigadores y analistas que compartieron las mesas de discusión. A eso se suma la presencia de docentes de varias unidades académicas de la universidad pública de Santa Cruz y Cochabamba.

La edición de este volumen estuvo a cargo de Fernando Mayorga y contó con el apoyo de Erika N. Higuera Mendieta.

Fernando Mayorga, coordinador del Grupo de Trabajo, agradece el respaldo del Instituto de Estudios Sociales y Económicos (IESE) y del Centro de Estudios Superiores Universitarios (CESU) de la Universidad Mayor de San Simón (UMSS).



# Introducción

La democracia es un elemento de disputa discursiva en América Latina porque existen posiciones políticas disímiles que corresponden, por lo menos, a un par de enfoques interpretativos de carácter normativo sobre esta forma de gobierno. Una postura cuestiona la democracia liberal por sus limitaciones representativas y deriva en apelaciones a la democracia participativa como una alternativa que desdeña de las mediaciones partidistas. Una mirada opuesta reclama la vigencia plena de la democracia representativa y el Estado de derecho para establecer límites a la participación popular porque la acción directa de los movimientos sociales debilita los canales institucionales de la política. La primera interpretación es anatémizada como populista, la segunda es cuestionada por socialdemócrata o liberal.

Es un debate que se despliega como parte de los desafíos para comprender un nuevo ciclo estatal en la región, en el cual el Estado tiende a la unificación y cohesión de la sociedad, esa es su razón de ser, “razón de estado”. El Estado se transforma continuamente para ejercer su dominación o control de la sociedad y del territorio. En un régimen democrático ese impulso colonizador tiene restricciones éticas y políticas porque debe ajustarse a la legitimidad, no solamente a la legalidad que establece limitaciones jurídicas.

Aquellos objetivos del Estado (unificación, homogeneidad, dominación) se mantienen constantes, no obstante en la medida que se transforma su relación –y su papel– con la sociedad, la política, la economía y la cultura se inaugura un nuevo ciclo estatal. Cada ciclo expresa una modalidad de matriz socio-política y el lugar que ocupa el Estado en esa trama de relaciones se expresa en un modelo estatal (Manuel Antonio Garretón, *Neoliberalismo corregido y progresismo limitado. Los gobiernos de la Concertación en Chile, 1990-2010*. Arcis/CLACSO, Santiago, 2012)

América Latina se encuentra ante un nuevo ciclo estatal matizado por el “retorno” del Estado. Hace más de dos décadas, los países de la región vivieron una doble transición: por un lado, de la economía estatista al mercado mediante la implementación de políticas de ajuste estructural; por otro lado, del autoritarismo a la democracia a través de la movilización popular y la conformación de sistemas políticos centrados en los partidos. En otras palabras, de una “matriz estado-céntrica” al “achicamiento” del Estado. También en esos años se hizo patente el agotamiento del proyecto decimonónico de Estado-nación que organizaba las estructuras de poder de manera corporativa y definía las relaciones internas y los vínculos externos de nuestras sociedades.

Este hecho se dio por causas endógenas –vinculadas a rezagos en la construcción efectiva de ciudadanía– y por el dinamismo de la globalización. Ahora bien, en la primera década del siglo XXI América Latina vivió el inicio de un nuevo ciclo histórico provocado por los saldos negativos de las reformas estructurales y también por los límites de las reformas democráticas. Y el dato novedoso es el retorno del Estado. Y es un retorno al Estado. Como señala Fernando Calderón, el retorno del Estado en América Latina adquiere otras connotaciones porque no es una mera nostalgia por la

matriz estado-céntrica; más bien se manifiesta en la existencia de una diversidad de respuestas a la crisis del proyecto estatal implementado en el marco del Consenso de Washington y a la crisis de los patrones de funcionamiento de la democracia centrada en los partidos políticos y, también, en una ciudadanía de baja intensidad. Las respuestas a este nuevo ciclo estatal no presentan un carácter homogéneo y responden a pautas de continuidad histórica que se combinan con las modalidades institucionales de la actualidad y son definidas a partir de las orientaciones generales que presentan los regímenes políticos y los modelos de desarrollo imperantes en la región (Fernando Calderón, *América Latina y el Caribe: tiempos de cambio. Nuevas consideraciones sociológicas sobre la democracia y el desarrollo*, Teseo/FLACSO, Buenos Aires, 2012).

Los ensayos compilados en este libro inquietan sobre la democracia en América Latina prestando atención a sus recurrencias y mutaciones, también indaga y debate sobre la representación política y la participación ciudadana en constante transformación incremental y continua, enfocando la mirada en episodios/eventos que ponen en evidencia sus límites y potencialidades; me refiero a las elecciones y sus efectos político-institucionales, y a la modificación –a veces imperceptible para el sentido común– del vínculo entre Estado y sociedad en sus diversas facetas.

Este volumen combina ambas dimensiones de análisis a partir de privilegiar una de esas perspectivas. Así, la Parte I LA DEMOCRACIA DESPUÉS DE LOS PROCESOS ELECTORALES contempla los casos de México, Chile, Uruguay y Brasil, que se distinguen nítidamente del carácter que asumen las elecciones en Ecuador, Venezuela y Bolivia por los rasgos refundacionales del proceso político en esos países; o de la situación peculiar que muestra la política en Costa Rica y Perú. Ahora bien, las elecciones son momentos decisivos

que ponen en evidencia los múltiples rostros de la política. Precisamente, la política es abordada en sus diversas facetas y desafíos conceptuales en la Parte II DEMOCRACIA, LEGITIMIDAD Y REPRESENTACIÓN mediante ensayos que se apoyan en casos nacionales o en una mirada comparativa a los procesos políticos en la región para debatir acerca de la caracterización de la democracia en el siglo XXI.

I  
LA DEMOCRACIA DESPUÉS  
DE LOS PROCESOS ELECTORALES



# Crisis de representación, movilizaciones sociales y elecciones presidenciales 2013 en Chile

*Manuel Antonio Garretón M.\**

Nos proponemos en este artículo reflexionar sobre el significado de la cuestión de la crisis de representación y analizar algunos rasgos de la relación clásica entre política y sociedad en Chile y sus transformaciones actuales<sup>1</sup>.

## **La crisis de representación: cuestiones conceptuales**

La teoría de los sistemas democráticos supone que hay una adecuación entre una base social o categoría social, que se representa políticamente a través de agentes, principalmente partidos, y los mecanismos para realizar tal representación.

---

\* Sociólogo y politólogo por la Universidad Católica de Santiago y Doctorado en L'École des Hautes Études en Sciences Sociales, Paris. Profesor titular de la Universidad de Chile. Ha sido director y decano de diversas instituciones académicas, profesor en universidades extranjeras y participado y dirigido múltiples proyectos de investigación. Ha obtenido becas de investigación, como Guggenheim, FLACSO, Fundación Ford, Social Research Council, CLACSO y CONICYT. Asesor y consultor de diversas instituciones nacionales e internacionales y miembro de organizaciones profesionales y académicas, revistas y jurados en varios países. Ha publicado numerosos libros y artículos referidos a la realidad política, cultural chilena y latinoamericana y al desarrollo de las ciencias sociales. Premio Nacional de Humanidades y Ciencias Sociales en 2007.

1 Ver Garretón (2011, 2013 y 2014).

La fórmula clásica democrática sobre el tema de la representación (con variaciones por supuesto según los distintos modelos) es que hay un conjunto de actores, que tienen una representación en la escena política a través de una institución principal que es el sistema de partidos, y que hay mecanismos que aseguran esa representación, que son los mecanismos fundamentalmente electorales, aunque puede haber otros.

En relación a esta formulación es necesario diferenciar lo que podríamos llamar problemas de representación de lo que se define como crisis de representación. Los problemas de representación en las democracias liberales han existido siempre. En cambio, la palabra “crisis” significaría que algo está quebrándose y que se avecinan transformaciones de diversa naturaleza en ese campo. Las crisis no necesariamente son terminales, pero ellas suponen una agudización importante de contradicciones y tensiones, en un determinado periodo o en una determinada coyuntura.

¿A qué nos referimos, entonces, cuando hablamos de crisis de representación? Por un lado, a una crisis de legitimidad y, por otro, a una de tipo orgánico y de funcionamiento. Ambas están relacionadas pero son diferentes.

La crisis de legitimidad tiene que ver con lo que llamamos “representatividad” y sus diversas dimensiones. Pero, ¿qué es lo que se representa? Podemos señalar al menos tres dimensiones de la representatividad hoy en crisis.

En primer lugar se representan actores o categorías sociales, que pueden ser individuos o pueden ser actores colectivos organizados, y, entonces, lo que puede afirmarse es que aunque todavía esto exista, hoy día estamos en presencia del paso de los actores clásicos organizados a actores nuevos: los actores individuales que se expresan en público como suma de individuos y menos como categoría social; sectores sociales que se constituyen en torno a una determinada necesidad o interés que se expresa en una demanda social, como puede ser por ejemplo la necesidad de consumo; y las identidades o actores identitarios. En la actualidad, los actores que estuvieron en la base del sistema de representación democrática clásica, como fueron principalmente las clases sociales o



los ciudadanos (no los individuos), están debilitados básicamente por transformaciones de diversa naturaleza: productivas, culturales, procesos de mundialización y modernizaciones liberales que tienden a la individualización. En su reemplazo, predominan los individuos y grupos de interés. Los individuos e identidades son difícilmente representables y los grupos de interés sólo buscan representarse corporativamente, y muchas veces los ciudadanos más ligados a cuestiones de consumo o necesidades, que de ciudadanía y derechos, rechazan ser representados. Todo ello va en desmedro de la representación política.

La segunda cuestión que se representa son intereses, y los intereses tienen que ver en general con grupos organizados, con agrupaciones de intereses. Entonces hay organizaciones que representan intereses como, por ejemplo, los sindicatos, pero a su vez estos intereses forman parte de una cierta demanda social agregada, puesto que detrás de los intereses puede haber objetivos de cambio más profundos, como por ejemplo la demanda de una nueva relación laboral. Dicho tipo de demanda está orientada por el interés de cambiar algo de la estructura en el cual ese interés es significativo. Sin embargo, estas relaciones orientadas por intereses colectivos hoy en día se han complejizado pues transitamos de un mundo fundamentalmente de intereses, que podían haber sido considerados como intereses colectivos, a un mundo de demandas individuales. Este paso está asociado, en parte, al fenómeno de la desagregación o descategorialización de una sociedad y, por otro lado, tiene que ver mucho con el papel que juega la lógica mediática; la exacerbación de demandas que no quieren representación, sino respuestas directas, es decir, políticas públicas. Y la mediación que hay entre las demandas sociales y las políticas públicas no está directamente relacionada con la representación política, sino con el modo en cómo la lógica mediática organiza aquéllas.

En tercer lugar, lo que se representa son ideas o proyectos normativos de sociedad. En tal sentido, la suma de demandas tanto individuales de consumo, así como también la de actores colectivos, muchas veces no apuntan a la transformación de la

sociedad y, por lo tanto, no necesitan una instancia que represente ideas o proyectos.

Esto implicaría que la instancia principal de representación en los regímenes democráticos, los partidos políticos, tienen un debilitamiento en su capacidad de representar, pues estas estructuras políticas no fueron creadas para representar identidades o demandas individuales. Su principal sentido fue la representación de intereses, aspiraciones, ideas de sectores que se traducían en proyectos o visiones de sociedad. Por lo tanto, los partidos como forma de organización política tienden a perder importancia en la construcción de Estado y sociedad.

Dicho debilitamiento, anteriormente señalado, también se expresa en la dinámica electoral como mecanismo de representación. La fluctuación y la variabilidad en general en el voto hace que éste hoy día sea mucho más una respuesta inmediata de oposición a una situación que un mecanismo que asegure una relación de representación entre gobernantes y gobernados.

Así, junto a una crisis de legitimidad de la idea de representatividad –de actores, de intereses y de proyectos– existe una crisis orgánica de la relación entre representantes y representados. Ello lleva a cuestionar la capacidad que tiene el representante de asegurar la representación. Pero este problema de representación debe mirarse en dos dimensiones: la del representante al representado y viceversa. Porque uno de los problemas fundamentales en la actualidad tiene que ver con que se debilita la base de lo representable. Quienes constituyen potencialmente lo representable son masas, sectores, grupos, públicos que no son representables, que no quieren ser representados o que quieren representarse a sí mismos. Por lo tanto no es que la clase política no represente a la ciudadanía, sino que simplemente hay sectores que no pueden o no quieren ser representados. Y, por lo tanto, los partidos políticos sólo pueden representarse al final a sí mismos, a su clase política, a sus militantes, produciendo una autonomización del campo político separado de la base social que legitima su autoridad.

Entonces, la mayor parte de los problemas de los partidos políticos están asociados a problemas internos, los que en la mayoría

de las sociedades actuales parecieran no funcionar como partidos, ni tampoco operan como partidos de masas. Como ha sido señalado por diversos autores, estamos en presencia fundamentalmente de coaliciones o de segmentos de partidos, más que de partidos en el sentido clásico. Esto último se explica, entre otras cosas, porque las ciudadanías en América Latina son, como las ha llamado Rosanvallon, “instantáneas” o inmediatas: realizan un reclamo que requiere una solución que no necesariamente se liga en torno a un proyecto con aquel que lo represente, estableciéndose una disociación entre las bases sociales y quien se supone que las representa<sup>2</sup>.

La crisis de la idea de representatividad, o bien la crisis de la relación entre representantes y representados, enfrenta un complejo problema: representar una base difícilmente representable, lo que en términos teóricos desafiaría la naturaleza del sistema democrático. Igualmente, hay sistemas que se acercan más a resolver la crisis de representación que otros. En este sentido, un sistema parlamentario tiende a resolver mejor los problemas de representación en la medida que, por la disposición del jefe de Estado, se puede disolver el sistema de representación elegido por otro que, obviamente no va a representar proyectos de sociedad, pero va a representar las demandas de ese momento, con lo que se estrecha la distancia entre ciudadanía y clase política.

Hacia finales de los años noventa y comienzos de la década del 2000, en América Latina parecieran haber en juego varios modelos de reconstrucción de la *polis*, de recomposición de las relaciones entre Estado y sociedad, como respuesta a la crisis de representación, a partir del hecho fundamental que, por primera vez en nuestra historia, esto se hace prácticamente en todas partes desde regímenes democráticos. Uno, es el modelo de la hipermovilización política, de la permanente movilización política a través de ciertas formas de caudillismo ahí donde se habían destruido las organizaciones políticas de mediación como los partidos, lo que pareciera ser el caso venezolano. Un segundo modelo es el modelo étnico, que identifica el “nosotros” de una particularidad

---

2 Ver Cheresky (2006).

con el conjunto de la nación y que sería el caso boliviano. Un tercer modelo es el modelo chileno y uruguayo, donde la sociedad se reconstruye a través del sistema de partidos. Un cuarto modelo es el tecnocrático, estilo Banco Mundial, donde lo que importa es la eficiencia del Estado en el desarrollo de políticas públicas que complementen el mercado como agente principal de desarrollo. Por último, está lo que podríamos llamar el modelo alter-mundialista que se expresa en las proposiciones del Foro Social de Porto Alegre y que aparece más como una crítica global que como un diseño de re estructuración de las relaciones entre Estado y sociedad.

Varias de estas situaciones parecieran entrar en una fase de agotamiento o inflexión<sup>3</sup>, en tanto en el caso chileno, el salto post democratización a nuevas relaciones entre Estado y sociedad, solo se plantea a partir de 2011 con movilizaciones sociales y el triunfo de Michelle Bachelet y la coalición Nueva Mayoría en 2013 y su ascenso al gobierno en 2014.

## Sistema político y movimientos sociales en Chile

Los movimientos sociales son un tipo de acción colectiva, y no necesariamente la única forma de la acción colectiva. En tal sentido, la acción colectiva que realizan los movimientos sociales goza de un tipo de densidad organizacional y una cierta duración en el tiempo, que muchas veces se plantea la conservación de un tipo de sociedad o bien la transformación de la sociedad en su conjunto, o de un ámbito dentro de ella.

Esta breve clarificación permite adentrarnos en lo que llamamos movimientos sociales, donde al menos existen tres dimensiones que son relevantes para el análisis del caso chileno. Por un lado,

---

3 Sobre una evaluación de estos modelos y gobiernos de izquierda, cuyo significado a nuestro juicio era la búsqueda del salto a nuevas relaciones entre Estado y sociedad, “Contrapuntos en torno a los nuevos gobiernos progresistas de América Latina”, en *Temas y Debates*, 2010, Rosario, Año 14, Número 20.

está aquel tipo de acción que tiene al movimiento de algún modo como su propio referente, es decir, el sentido de la acción es la constitución de un sujeto social. Pero también existe una segunda dimensión que es de naturaleza instrumental o reivindicativa, que puede referirse a demandas o medidas concretas o que puede tener como objeto el intento de fortalecer la organización. Finalmente, una tercera dimensión es la política, que algunos autores llamarían, desde la sociología, la dimensión de historicidad, es decir, aquel aspecto que va más allá de la búsqueda como sujeto, que va más allá de la demanda concreta y que apunta a la transformación de la sociedad o de un ámbito de ella.

Este concepto de movimiento social hay que distinguirlo del concepto de sociedad civil, en la medida que éste último apunta a un cierto entramado de la sociedad. Se pueden tener muchas definiciones de sociedad civil, la que engloba tanto las dimensiones de actores y movimientos, ciudadanía y tejido asociativo. Ello lleva a la gran discusión de qué entra y qué no entra en este concepto, puesto que existen autores clásicos como el mismo Marx, que hacen entrar en la sociedad civil las contradicciones de clase que se dan en su interior, otros autores que incluyen en ella la esfera del mercado, mientras otros consideran a la sociedad civil como antagonista al Estado y no ponen, por ejemplo, a las mafias como parte de la sociedad civil<sup>4</sup>. Se puede tener incluso movimientos sociales sin tener sociedad civil. Ello indicaría que la sociedad civil es una esfera de interacción social de mediana y larga duración principalmente de carácter estructural. En cambio, los movimientos tienden a ser mucho más de tipo temporal. En todo caso, lo que nos parece fundamental, más que la taxonomía descriptiva de la sociedad civil, es el análisis sobre el modo cómo ella se constituye en cada sociedad, lo que equivale para nosotros a estudiar cómo se constituyen los sujetos y actores sociales. Ello que obliga a una hipótesis general para cada caso histórico –las sociedades civiles no son lo mismo en cada sociedad–, lo que formularemos para el caso chileno.

---

4 Una completa discusión sobre las significaciones de la sociedad civil en Cheresky (2006) y en Panfichi (2002).

La hipótesis general sobre cómo se construyen o bien cómo se constituyen los movimientos sociales o el sujeto social en Chile o, si se prefiere, la sociedad civil, parte de la idea de que no hay un verdadero desarrollo de la sociedad civil en Chile desde los años treinta del siglo pasado. En tal sentido, se puede afirmar que hay una ausencia de movimientos sociales estrictamente autónomos, pues la acción colectiva fue siempre el resultado de la imbricación entre estructuras partidarias y organización social o factores sociales<sup>5</sup>. Y esto es un elemento fundamental, porque no es igual en el resto de América Latina. En los años treinta se termina de constituir en Chile un sistema partidario completo con muy poca participación electoral. Es decir, con baja participación, hay un espectro amplio y consolidado de partidos de derecha, los tradicionales Conservador y Liberal, de centro, principalmente el Partido Radical y en los años sesenta el Demócrata Cristiano, y de izquierda, principalmente Socialista y Comunista que, junto a otros menores, representan todas las opciones ideológicas de la época, los nombrados con representación electoral en el Congreso y todos ellos con acceso a la Presidencia entre 1938 y 1973<sup>6</sup>. De modo que incorporarse a la sociedad, a los bienes y servicios del Estado y a la política como fuente de sentido, en el marco de un sistema democrático, significaba básicamente optar por una u otra de las alternativas partidarias. Es decir, los movimientos “dentro” del sistema político partidario y no “frente” o al margen de él. Es lo que hemos llamado la imbricación del sistema partidario con la organización social o, hace mucho tiempo, el sistema partidario como “columna vertebral” de la sociedad<sup>7</sup>. Lo expresado esquemáticamente sirve para entender lo que va a ocurrir en dos momentos: durante la dictadura militar y en la democratización política.

El primer momento corresponde a lo que ocurre post golpe militar de septiembre de 1973, instalada la dictadura liderada

---

5 Ver Garretón (2000). Una visión distinta en Salazar (1985). Una crítica a esta última propuesta en Grez (2005).

6 Ver Valenzuela (1995).

7 Ver Garretón (1987).

por el Gral. Augusto Pinochet, de carácter altamente represivo, que persigue inicialmente a los sectores sociales y políticos que habían apoyado el gobierno socialista de Salvador Allende y, luego, a toda acción política que se considere opositora al régimen, aunque se hubiera apoyado o haya sido neutral frente al golpe. Y en ese momento, evidentemente no hay movimiento social como tal. Lo que hay son procesos por los cuales las antiguas organizaciones que estaban en la época democrática movilizadas en defensa del gobierno de Allende, van a pasar a clandestinidad y algunas a buscar refugio en instancias eclesiásticas que proveen no sólo un espacio físico, sino que aparecen como el único poder visible enfrentado al dictador<sup>8</sup>. Los partidos, movimiento social y organizaciones sociales van a tener como acción fundamental la búsqueda de sobrevivencia y, en años siguientes, las resistencias al modelo transformador del régimen militar. Es decir, la acción colectiva de oposición tendrá dos referentes. Por un lado, la lucha contra la represión, contra el aspecto autoritario del régimen, en el que el movimiento de derechos humanos, también social y político, jugará un papel emblemático. Pero también la otra lucha, por la defensa de las conquistas socio-económicas que se habían tenido hasta entonces. No olvidemos que se había llegado a un gobierno que buscaba el socialismo, al que siguió la dictadura. Y ello es especialmente importante porque que no se trata sólo que el tipo de régimen introduce restricciones para la acción colectiva, sino también el tipo de sociedad que busca imponerse.

Cuando se produce una importante crisis económica en 1982, primer fracaso del modelo económico introducido por la alianza Pinochet-“Chicago Boys”<sup>9</sup>, se inicia, a partir de entonces, un ciclo de tres años de protestas y de movilizaciones permanentes, entre las cuales la huelga clásica no constituye la herramienta principal dado el alto nivel de desempleo y las difíciles condiciones para su realización. Lo que se implanta como forma principal de acción colectiva es la protesta. Y ella tiene muy diversas formas

---

8 Ver Garretón (1989).

9 Ver Valdés (1995); Vergara (1984).

de manifestarse, desde golpear ollas como se hiciera en la época de rechazo a la Unidad Popular por parte de sectores medios y altos, lentificar el trabajo, manifestaciones relámpago en las calles, petitorios de demandas sectoriales y globales, huelgas de hambre en casos muy calificados, movilizaciones estudiantiles, barricadas en las poblaciones de los sectores más radicalizados, es decir, cada sector social adopta la forma más adecuada a su situación<sup>10</sup>.

El problema fundamental pasó entonces a ser cómo se transforma la mayoría social en política y cómo se le dice a los movimientos sociales que el plebiscito de Pinochet (1988) no va a ser fraudulento, después que toda la acción y el discurso opositor se había basado en la afirmación fundada que al gobierno militar no había que creerle nada. Entonces hay de nuevo un reciclamiento de la relación entre partidos y movimiento social, donde esta vez la dirección la toman los partidos; es el momento partidario. Y se trata entonces simplemente de entrar en el plebiscito y poner una serie de condiciones para asegurar el triunfo de la opción “no” a la continuidad de Pinochet<sup>11</sup>.

Existe una visión crítica que postula que una vez llegada al poder, la coalición de centro-izquierda Concertación de Partidos por la Democracia (Partido Demócrata Cristiano, Radical Social Demócrata, Socialista y Partido por la Democracia) va a desmovilizar, y algunos dirán traicionar, a la sociedad civil movilizada para la lucha contra la dictadura y el plebiscito. A nuestro juicio, se trata de una visión inadecuada. El problema es que la democracia que se inaugura en el año 1990 es una democracia con la presencia de enclaves autoritarios, entre ellos, la Constitución del año ochenta, el Comandante en Jefe del ejército es Pinochet, mayoría para la oposición de derecha por el sistema electoral y los senadores designados, y, por otro lado, un modelo económico-social funcionando<sup>12</sup>.

---

10 Ver De la Maza y Garcés (1985).

11 Ver Garretón (1988).

12 Para la noción de enclaves autoritarios, ver Garretón (1995).



Y entonces, la Concertación tiene sus márgenes de maniobra limitados. Pero también lo ven así el movimiento sindical, estudiantil y los nuevos movimientos que han ido surgiendo en los últimos años de la dictadura, con la excepción quizás del movimiento de derechos humanos, y de aquellos vinculados al Partido Comunista. Ya hemos dicho que entre partidos –en este caso los de la Concertación– y movimientos no hay una total separación sino formas de imbricación más complejas que tendrán como eje común, a partir de la instalación del régimen democrático, evitar una regresión autoritaria y priorizar la estabilidad económica. Así, por primera vez se encuentra el movimiento social o los movimientos sociales con que su instrumento de constitución, que es el sistema partidario de centro-izquierda –con la excepción del Partido Comunista que será el que va a capitalizar el clásico “desencanto democrático”–, está en el gobierno. Y entonces se encuentra un movimiento sin su instrumento. Y ese es el inicio de lo que llamaríamos el debilitamiento de esa imbricación entre sistema partidario y actores sociales.

Entonces, al momento partidario de la acción colectiva que caracteriza la situación de transición le sigue uno caracterizado por el paso de los partidos a la administración del gobierno, y la separación consiguiente de la lógica partidaria-gubernamental y la lógica movimientista, ambas unificadas en cierto modo en los últimos años del régimen militar. Ello se acompaña de la relativa aceptación por parte de los movimientos más clásicos, como el sindical o el estudiantil, que a su vez sufren escisiones internas entre quienes logran integrarse en los procesos de modernización y quienes pasan a situaciones de subordinación o exclusión, de moderar demandas que no sean las estrictamente relacionadas con cambios en el marco institucional autoritario que entraba su acción. El tipo de acción colectiva de estos sectores en los primeros años de democracia se relaciona, principalmente, con el reclamo por una mayor intervención estatal en su área de actividad, lo que privilegia la movilización de los trabajadores vinculados a éste.

En cuanto a los movimientos nacidos o desarrollados bajo la dictadura se produce una institucionalización parcial de sus

demandas, la que adquiere dos formas principales. Una es la generación de Comisiones Nacionales destinadas a la institucionalización de demandas de los movimientos nuevos emergidos durante la dictadura, especialmente, en el caso del tema de los derechos humanos como la Comisión Verdad y Reconciliación, conocida como la Comisión Rettig, creada en el gobierno de Patricio Aylwin, el primer presidente, y que se continuó con la Mesa de Diálogo bajo el presidente Frei y la Comisión Valech sobre detenciones políticas bajo la dictadura, conocida como Comisión sobre la Tortura, bajo el presidente Lagos. En este caso de los derechos humanos, la judicialización de los casos de violaciones bajo la dictadura también forma parte de esta institucionalización. La otra forma de institucionalización es la creación de organismos en el Estado destinados a elaborar políticas que satisfagan demandas de movimientos como el medio ambiental (Comisión Nacional del Medio Ambiente) y, más adelante, de género (Servicio Nacional de la Mujer), juveniles (Instituto de la Juventud), étnicos (Comisión Nacional de Desarrollo Indígena) y también diversas Comisiones Nacionales<sup>13</sup>.

Si bien hay que considerar la creación de estas instancias como grandes avances en el campo respectivo y como un reconocimiento estatal a los movimientos que de una u otra manera les dieron origen, hay que señalar que los mayores avances de las políticas dependen de la fuerza y persistencia de los movimientos sociales de cada campo para mantener sus reivindicaciones y autonomía. Esta institucionalización produce, en un primer momento, una cierta desmovilización seguida posteriormente por el descontento frente a la precaria institucionalidad que se genera debido a las negociaciones con la derecha heredera de la dictadura que mantiene un fuerte poder de veto, y también frente a la insuficiencia de las políticas. Ello constituye la dinámica principal de los movimientos sociales, más bien movilizaciones, lo que lleva a su fragmentación en la medida que se orientan principalmente a reacciones específicas frente al Estado.

---

13 Sobre los movimientos sociales post transiciones democráticas en América Latina, ver Eckstein (2001).

De este modo, lo que caracteriza a los movimientos sociales en la época post autoritaria es la búsqueda de una nueva relación con la política, básicamente la partidaria, caracterizada por una mayor distancia y tensión, su relativa “especialización” en cada campo y, por lo tanto, fragmentación. Si bien el movimiento de derechos humanos, el mapuche y el ambientalista, logran muchas veces poner temas que involucran a toda la sociedad y mantienen su vigencia, su relación con los actores políticos, con excepción del primero, es compleja y no logran proyectar una visión o proyecto de conjunto, como fueron el movimiento nacional popular, el de las reformas de los años sesenta o el democrático bajo la dictadura.

En síntesis, los movimientos sociales en Chile bajo la dictadura y en el proceso de transición democrática heredan el rasgo fundamental de su constitución histórica cual es la imbricación con el sistema político partidario, pero en condiciones de represión, ausencia de espacios institucionales y fuertes transformaciones estructurales. Pese a ello se desarrolla un movimiento social central o eje, que es el movimiento democrático, cuyo principal referente concreto son los movimientos y organizaciones de derechos humanos y que le da sentido a los nuevos movimientos como pobladores, mujeres y otros. En el momento mismo de la transición, dado el mecanismo impuesto de un plebiscito, prima la dimensión partidaria. Durante un largo período post transición los temas de la democratización incompleta impregnaron la acción colectiva de los diversos actores sociales y poco a poco las demandas específicas se fueron imponiendo por encima de un sentido general que los atravesara a todos. Ello aumentó la distancia entre movimientos y partidos sin que se logre aún una completa recomposición de esta relación. Con excepciones, los movimientos quedan entregados tanto a procesos de institucionalización a través de las políticas públicas e instancias de participación estatal restringida, como a movilizaciones sectoriales y coyunturales, fenómeno que sufrirá un vuelco a mediados de la década del 2000, como veremos.

Todo ello generó un panorama donde la noción misma de movimiento social tiende a perder relevancia, siendo en general reemplazada por ciudadanía o actores de la sociedad civil, lo que

necesariamente tiene, en el primer caso, una connotación más individualista y, en el segundo, se pierde la connotación conflictiva y propositiva de transformaciones profundas de la sociedad. Ello no quita que todos los avances que se hayan producido en el proceso de democratización tienen detrás un movimiento o movilización social, más autónomos que en otra época respecto del sistema partidario pero también con menor impacto en el cambio de la institucionalidad heredada.

Como insinuamos más arriba, a mediados de la década del 2000 aparecen dos movimientos nuevos que parecen anunciar una nueva época de la acción colectiva que, sin desprenderse totalmente de las reivindicaciones estrictamente relacionadas a completar la democratización, se orientan también a otros temas de transformación profunda de la sociedad. Se trata del movimiento de estudiantes secundarios en 2006 y de la movilización de los trabajadores sub contratistas del cobre en 2007. Ambos, más explícitamente el primero, a partir de demandas muy concretas y específicas y con formas de movilización que implican una nueva relación con la política, plantean un cuestionamiento a la institucionalidad y el sentido, respectivamente, de la educación y el trabajo. Pero la solución a los conflictos y movilizaciones planteados por estos actores se resuelve normalmente con la generación de instancias asesoras o deliberativas con participación de los sectores involucrados que, dada la correlación de fuerzas en el Parlamento, terminan distorsionando las posiciones del movimiento social y legitimando las posiciones derrotadas por éste<sup>14</sup>.

El movimiento estudiantil, principalmente universitario pero con significativa participación de estudiantes en 2011, posee un componente nuevo: por un lado, tiene un poder y una capacidad de convocatoria inédita en Chile, con manifestaciones muy similares a las movilizaciones de la época de la dictadura y, además, sus demandas de reforma al sistema de educación superior no pueden hacerse sino en condiciones que implicarían, insoslayablemente, un cambio en el sistema político institucional. De acuerdo a esto

---

14 Ver Garretón, Cruz y Aguirre (2012).

último, sus demandas pueden ser clasificadas en tres niveles de refundación: del sistema educacional y del modelo social y económico, del modelo político y de las relaciones entre lo político y lo social.

De algún modo, las movilizaciones de todo tipo en 2011 y 2012 –estudiantes de educación superior y secundarios, medioambientales, regionales, diversidad cultural–, marcan una ruptura con la relación clásica entre sistema político y movimiento social que ya no podría volver a repetirse en sus anteriores formas. Las razones que explican la imposibilidad de esta imbricación clásica entre lo político y lo social no necesariamente están asociadas a la significativa disminución en la cantidad de votantes en Chile, lo que se expresó, por ejemplo, en las elecciones municipales de 2012 y presidenciales y parlamentarias de 2013, sino que se comprende, fundamentalmente, porque los movimientos sociales ya no se expresan a través de un *sujeto político partidario y social*, como lo fueron el Frente Popular a finales de los años treinta del siglo XX, la Democracia Cristiana y la Unidad Popular en los sesenta y setenta, y la Concertación y el PC durante la dictadura y los años noventa.

Ante el déficit de legitimidad de los partidos políticos de centro-izquierda y el grave problema de representación que a todas luces advierte una crisis del sistema político, surgen preguntas de naturaleza estructural que manifiestan un problema de fondo: ¿quién hace la transformación del modelo socioeconómico y del modelo político, sino un nuevo sujeto político y social?

Esta transformación de orden estructural, este salto post democratización que vivieron la mayoría de los países latinoamericanos y a lo que nos hemos referido más arriba, que en el caso chileno consiste en superar la sociedad post-pinochetista encadenada por el modelo económico social e institucional a la sociedad de la dictadura,<sup>15</sup> lo tiene que hacer otro sujeto político y social que, como se señaló, no será el sistema de partidos regenerado, ampliado y modificado. Sin embargo, lo que también es relevante

---

15 Ver Garretón (2012).

destacar es que se comprobó en 2011 y 2012 que tampoco va a poder ser el propio movimiento social con prescindencia del sistema de partidos.

En tal sentido, lo que se produce es la necesidad de pensar en un sujeto, el conjunto de actores políticos y el conjunto de organizaciones sociales autónomas, en torno a un eje común que no se constituye por simple agregación o síntesis. Antes bien, esta alianza es por defecto un problema muy complejo de resolver que tomaría, eventualmente, un tiempo considerable, pues la disociación entre el mundo político y el mundo social ha producido enormes desconfianzas y distanciamientos, que deben recomponerse a través de esfuerzos y voluntades políticas de corto, mediano y largo plazo.

Actualmente existe la posibilidad de repensar un sujeto político-social cuya tarea es muy similar a lo que fue la lucha contra la dictadura, pero en un escenario totalmente distinto. El anterior sujeto político y social logró organizar, en términos de una meta, al conjunto de reivindicaciones contra el modelo político y social de la dictadura. Esto, finalmente, se expresó en el triunfo del “no”, lo que dio origen a la recuperación de la democracia. Hoy se trata de la ruptura con las dos cadenas que atan la sociedad actual a la sociedad de la dictadura: modelo socio-económico y modelo político-institucional. Los dos grandes riesgos son el narcicismo movimientista anti partidos, y la rutina de la clase política que piensa resolver sus problemas solo con sus propias prácticas (elecciones, negociaciones, etc) sin vinculación con los movimientos. Durante el año 2013 cristalizó en muchos sectores la idea de un proceso constituyente como el espacio para esta reconstitución entre movimientos y política institucional, lo que provocó una fuerte discusión tanto por parte de aquellos sectores que representan el mantenimiento del orden heredado de la dictadura y que se oponen a cualquier cambio significativo de la Constitución de 1980, como incluso de algunos sectores al interior de la coalición que llegará al gobierno en 2013 como Nueva Mayoría (formada por los partidos de la Concertación más el Partido Comunista y algunos partidos menores) que se oponen al mecanismo de Asamblea Constituyente.

## **Las elecciones de 2013 y el nuevo ciclo político en Chile ¿Hacia nuevas relaciones entre lo político y lo social?**

En Chile se inició un ciclo histórico en 1990 cuya problemática central era la democratización política luego de la dictadura y la superación de los problemas socio-económicos más flagrantes como la pobreza. El sujeto principal de esta problemática, como hemos señalado para toda la historia de Chile del siglo XX y el actual, era una coalición de partidos imbricados con actores sociales (la Concertación) y su tarea se realizaba a través del gobierno. En la oposición se ubicaban, por un lado, las fuerzas de apoyo político a la dictadura expresadas en la derecha y poderes fácticos (militares, que más de una década después volverán a sus tareas, corporaciones empresariales, medios de comunicación, poder judicial en un inicio), todos los que gracias al sistema institucional heredado contaban con un poder de veto para evitar que se desmantelara la sociedad heredada de la dictadura. Por otro, aunque importantes en la lucha contra la dictadura y partidarios de la democratización política, sectores políticos y sociales de izquierda excluidos del sistema institucional y que no compartían las limitaciones del proyecto democratizador de la coalición en el gobierno.

El balance de este ciclo, que se agotó en los últimos gobiernos de la Concertación sin haber culminado el proceso de democratización, ha sido señalado múltiples veces. El país se transformó y modernizó, creció económicamente, mejoró la calidad de vida de su población, especialmente de sus sectores más afectados por las políticas de la dictadura, se amplió la cobertura de los servicios estatales, se superó en gran parte la pobreza. Pero hemos señalado que la sociedad permaneció atada a la dictadura por dos grandes cadenas. La primera, el modelo socio-económico neoliberal caracterizado por producir y reproducir desigualdades y segregaciones; una enorme concentración del poder, la riqueza y la comunicación; y el predominio del mercado y lo privado en todos los ámbitos de la vida social por sobre el interés público, reduciendo y debilitando la acción del Estado. La segunda, un modelo político-institucional consagrado principalmente en la

Constitución impuesta por la dictadura en 1980, pero también en una amplia gama de normativas que se deducían de aquélla, que reproducen el empate entre las fuerzas de la dictadura y las fuerzas democráticas para asegurar la intangibilidad del modelo socio-económico. Los gobiernos de la Concertación corrigieron tanto el modelo socio-económico neoliberal como el modelo político institucional pero no los superaron y, en esa medida, contribuyeron a consolidarlos. Y entretanto se fue erosionando también el sistema de relaciones entre lo político y lo social que había caracterizado a la sociedad chilena desde inicios del siglo pasado.

Cuando se habla de nuevo ciclo de la política en Chile se corre el riesgo de banalizar su significado identificándolo con cambios de gobierno o en la correlación de las fuerzas políticas. Si bien estos elementos suelen estar presentes cuando se abre un nuevo ciclo histórico, lo que define a éste es la aparición de una nueva problemática histórica y de nuevos sujetos políticos y sociales que se hacen cargo de esta problemática. Dicho de otra manera, cambia lo que está en juego en la sociedad. Y en este sentido puede no haber una correspondencia entre un nuevo ciclo histórico y los actores gubernamentales o de oposición que pueden corresponder al ciclo anterior, es decir, la emergencia de un nuevo ciclo es paralela al agotamiento y término del anterior y ambos tienden a coexistir por tiempos más o menos largos.

Antes que terminara el ciclo de los gobiernos de la Concertación se anunciaba un nuevo ciclo histórico con las movilizaciones de 2011 y 2012<sup>16</sup>. Y ello porque quedaron planteados una nueva problemática y un nuevo proyecto histórico, ilustrados en el campo educacional pero que abarca todos los ámbitos de la vida social (trabajo, modelo productivo, energía, inserción en América Latina, recursos naturales, papel dirigente el Estado, diversidad cultural, relación del Estado con las regiones y pueblos originarios, internacional) para superar la sociedad post pinochetista en su dimensión socio-económica neo liberal y en su dimensión político institucional, para generar una sociedad integralmente

---

16 Ver Rojas (2012); Garcés (2012).



democrática e igualitaria con predominio de lo público y estatal sobre el mercado en todos los campos y construir una nueva relación entre lo político y social. Como hemos dicho, se trataba de dar el salto que casi todos los países de América Latina habían dado después de sus procesos de democratización política y que en Chile no había ocurrido.

Aunque el anuncio de un nuevo ciclo viniera por primera vez del mundo social y no del mundo político, era evidente que él no podría desencadenarse sin la intervención de este último. Con más o menos problemas, tanto los partidos de la Concertación, con un proyecto agotado, como el Partido Comunista, marginado hasta entonces de la institucionalidad política, entendieron, en el marco de las coyunturas electorales de 2013, la necesidad de generar una nueva coalición política de centro izquierda (la Nueva Mayoría) para ganar el gobierno y el Parlamento, de modo de desencadenar efectivamente este nuevo ciclo. Sectores fuera de esta coalición también han mostrado su voluntad de participar en este nuevo ciclo histórico, aunque no está claro el modo cómo se integrarán. Desde la asunción de la candidatura presidencial y liderazgo de esta coalición, Michelle Bachelet, a través de la campaña, en su programa de gobierno y en sus declaraciones y proyectos emblemáticos de reforma tributaria, reforma educacional, cambio en el sistema electoral, anuncio de nueva Constitución, como Presidenta en los primeros meses, ha mostrado su voluntad y decisión encabezar el nuevo ciclo y no ceder a las presiones contrarias a ello desde la derecha, algunos sectores de la Nueva Mayoría y aquéllos que desconfían de cualquier aspecto que venga de la institucionalidad política y de la política electoral. Pese a ello, las elecciones significaron una de las más bajas participaciones electorales en la historia política del país

Pero si bien las movilizaciones de 2011-2012, la formación de nuevas coaliciones partidarias, las elecciones presidenciales y la abrumadora mayoría de Bachelet entre quienes votaron, la mayoría en el Congreso de su coalición de gobierno, el clima cultural consagrado en las conmemoraciones de los cuarenta años del golpe militar, la presencia de nuevos actores políticos y sociales, nos

hablan al menos del término del ciclo anterior, no nos aseguran que efectivamente un nuevo ciclo se produzca y desarrolle. El país puede caer en una fase en que se empantanen las reformas debido a la oposición de derecha y los poderes fácticos y mediáticos, a las debilidades de algunos de los sectores en el gobierno y el rechazo de un sector movimientista radicalizado, todo lo cual generaría la percepción que las cosas siguen igual contribuyendo a que cada vez más lo político y lo social se separen, se desconozcan o renieguen el uno del otro. Y ello se reflejará no sólo en indicadores socio-económicos sino en una degradación de toda la vida social.

¿Cómo reconoceremos que ya estamos en pleno nuevo ciclo histórico, caracterizado a la vez por la radicalidad de sus contenidos y por la coherencia de su implementación? En la medida que día a día vayan desapareciendo los rasgos de la sociedad heredada de la dictadura, en cuya superación consiste el nuevo ciclo, en que día a día disminuyan la desigualdad y el poder del mercado en los diversos ámbitos de la vida social y aumente el predominio de lo público, en que día a día se vaya transformando la institucionalidad heredada y en que día a día se vayan recomponiendo, a través de nuevas formas las relaciones entre lo político y social.

En esto, el cumplimiento del programa de gobierno, la aprobación de leyes por el Congreso, el apoyo de los partidos y todas las fuerzas democráticas que no están en el gobierno y las movilizaciones de la sociedad, son indispensables. Pero no bastan para romper las inercias ni generar las confianzas de los que no creen en la política ni obligar a los poderes fácticos a aceptar la voluntad democrática. A nuestro juicio, la prioridad de sentido, no necesariamente temporal aunque no puede dejarse pasar mucho tiempo sin que se diluya el clima favorable al nuevo ciclo, deben tenerla las nuevas relaciones entre Estado, política y sociedad que se establecen en una nueva Constitución. No cabe aquí volver a argumentar a favor de ella, porque todos saben que es la institucionalidad actual la que bloquea el traspaso al nuevo ciclo y nos mantiene encadenados a ciclos anteriores. Más allá de la necesidad de una nueva Constitución, que parece ser consensual salvo para minorías recalcitrantes o para quienes desconfían de la política,

hay que insistir en que ella es el eje vertebrador de todos los cambios. Pero no sólo por los contenidos que se establezcan sino porque el proceso que lleve a ella es el único que puede asegurar la reconstrucción de la comunidad política y la identificación de la ciudadanía con el orden político institucional, es decir, la resolución de la crisis de representación. Y en este sentido, no hay otra forma de llegar a una nueva constitución legítima que una Asamblea Constituyente. Al mismo tiempo es la única fórmula que genera un espacio de encuentro entre el mundo social y el mundo político, entre lo institucional y lo participativo, permitiendo la rearticulación de sus relaciones y el respeto de sus autonomías.

Hay que reconocer que algunos sectores se oponen a una Asamblea Constituyente, otros se sienten alejados de esta idea, no porque la rechacen sino porque desconocen de qué se trata. En este sentido, lo que parece entonces más adecuado es llamar a la ciudadanía a pronunciarse sobre esta idea a través de un plebiscito y concentrar las energías iniciales en reformas y movilizaciones que permitan un plebiscito en torno precisamente a la cuestión de una nueva Constitución a través de una Asamblea Constituyente. No olvidemos que en el imaginario de los chilenos y chilenas existe el plebiscito como el gran instrumento para terminar con una dictadura ¿por qué no puede serlo para terminar con sus herencias después de más de veinte años de su término?<sup>17</sup>

No habrá nuevo ciclo histórico ni solución de la crisis de representación, más allá de declaraciones y buena voluntad, sin desencadenamiento de un proceso constituyente como lo han tenido todos los países que han recuperado su democracia.

## Bibliografía

Cheresky, Isidoro (compilador) 2006 *Ciudadanía, sociedad civil y participación política*, Buenos Aires: Miño y Dávila Ediciones.

---

17 He desarrollado estos puntos en Garretón (2013a).

- Cheresky, Isidoro 2006 “La ciudadanía y la democracia inmediata”, en Isidoro Cheresky (compilador) *Ciudadanía, sociedad civil y participación política*. Buenos Aires: Miño y Dávila Editores.
- Eckstein, Susan 2001 “Epílogo: ¿Qué ha sido de todos los movimientos sociales latinoamericanos en vísperas del nuevo milenio?”, en Susan Eckstein (coordinadora) *Poder y protesta popular. Movimientos sociales latinoamericanos*, México: Siglo XXI.
- Garcés, Mario 2012 *El despertar de la sociedad. Los movimientos sociales en América Latina y Chile*, Santiago: LOM.
- Garretón, Manuel Antonio 1987 *Reconstruir la política. Transición y consolidación democrática en Chile*, Santiago: Editorial Andante.
- Garretón, Manuel Antonio 1988 *El Plebiscito de 1988 en Chile y la transición a la democracia*. Cuadernos de Difusión, Santiago: FLACSO.
- Garretón, Manuel Antonio 1989 “La oposición política y el sistema partidario en el régimen militar chileno. Un proceso de aprendizaje para la transición”, en Marcelo Cavarozzi y Manuel Antonio Garretón (editores) *Muerte y Resurrección. Los partidos políticos en el autoritarismo y las transiciones en el Cono Sur*, Santiago: FLACSO
- Garretón, Manuel Antonio 1995 *Hacia una nueva era política. Estudio sobre las democratizaciones*, México: FCE.
- Garretón, Manuel Antonio 2000 *La sociedad en que vivi(re)mos. Introducción sociológica al cambio de siglo*, Santiago: LOM, Santiago.
- Garretón Manuel Antonio 2011 “Movilizaciones y movimiento social en la democratización política chilena” en Rafael Quirosa-Cheyrouse y Muñoz *La sociedad española en la transición. Los movimientos sociales en el proceso democratizador*, Madrid: Editorial Biblioteca Nueva.
- Garretón, Manuel Antonio 2012 *Neoliberalismo corregido y progresismo limitado. Los gobiernos de la Concertación en Chile (1900-2010)*, Santiago: CLACSO/ARCIS.

- Garretón, Manuel Antonio; Cruz, María Angélica y Aguirre, Félix 2012 “La experiencia de los consejos asesores presidenciales en Chile y la construcción de los problemas públicos”, en *Revista Mexicana de Sociología*, México, Año 74, Número 2, Abril-Junio.
- Garretón, Manuel Antonio 2013 “El nuevo esfuerzo. Plebiscito para una nueva Constitución” en *Plebiscito para una nueva Constitución*, Santiago: El Desconcierto.
- Garretón Manuel Antonio 2013a “Progresismo y la refundación de la relación Estado-sociedad”, en Fortín, Varas y Mella *Los desafíos del progresismo. Europa, América Latina y Chile*, Santiago: RIL Editores.
- Garretón Manuel Antonio 2014 “Plebiscito para una Asamblea Constituyente”, *Le Monde Diplomatique*, Santiago, Año XIV, Número 150, abril.
- Grez, Sergio 2005 “Escribir la historia de los sectores populares. ¿Con o sin la política incluida? A propósito de dos miradas a la historia social (Chile, siglo XIX)”, en *Política*, Santiago, Volumen 44, Otoño.
- Panfichi, Aldo (editor) 2002 *Sociedad civil, esfera pública y democratización en América Latina: Andes y Cono Sur*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Rojas, Jorge 2012 *Sociedad bloqueada. Movimiento estudiantil, desigualdad y despertar de la sociedad chilena*, Concepción: RIL Editores.
- Salazar, Gabriel 1985 *Labradores, peones y proletarios. Formación y crisis de la sociedad popular chilena del siglo XIX*, Santiago: ediciones SUR.
- Valdés, Juan Gabriel 1995 *Pinochet's Economists: The Chicago School of Economics in Chile*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Valenzuela, Samuel 1995 “Orígenes y transformación del sistema de partidos en Chile”. Santiago, *Estudios Públicos*, Número 58.
- Vergara, Pilar 1984 *Auge y caída del neo-liberalismo en Chile*, Santiago: FLACSO.



# Eleições, radicalização política e revolta social: uma análise do Brasil entre as eleições de 2014 e os painelaços de 2015

*Leonardo Avritzer\**

O Brasil se encontra hoje no rol das nações com democracias fortes e consolidadas. Por qualquer medida significativa proposta por teorias que medem o estado da arte da democracia, o Brasil se encontra em uma posição boa. Se tomarmos uma perspectiva histórica, por exemplo, o Brasil tem uma democracia mais forte hoje do que ele teve no período 1946-1964, já que não houve desde 1985 nenhuma tentativa dos militares de intervir na política, tal como ocorreu em 1954, em 1956 e 1961 e em 1964. Nenhuma intervenção significativa dos militares na política ocorreu no Brasil desde 1985, reforçando a tese do consenso entre civis e militares sobre a nossa democracia. Ao mesmo tempo, se tomarmos como medida o número de transmissões de poder, o Brasil, com a posse recente da presidente Dilma para um segundo mandato, já teve mais transmissões democráticas do poder, neste período, 1985-2015, do que em qualquer outro período. Quando adotamos a perspectiva comparada, percebemos que a democracia brasileira

---

\* Licenciado en Ciencias Sociales y Magister en Ciencia Política por la Universidad Federal de Minas Gerais y Doctor en Sociología por la New School for Social Research. Realizó estudios de post doctorado en el Massachusetts Institute Of Technology y actualmente se desempeña como docente e investigador en la Universidad Federal de Minas Gerais. Ha realizado una estadia en el Woodrow Wilson Center Public Policy Scholar y obtenido numerosas becas y reconocimientos nacionales e internacionales.

passou por menos percalços do que as democracias dos países vizinhos, em especial as democracias Argentina e Chilena. No caso argentino, diversos presidentes não conseguiram completar o seu mandato, casos de Alfonsín e De la Rúa. Assim, nenhum presidente não peronista completou o seu mandato no país vizinho. Já no caso do Chile, a constituição pinochetista continua vigorando e impondo um regime eleitoral que impede a sua mudança constitucional. Portanto, seja na perspectiva internista, seja na perspectiva comparada a democracia brasileira fez importantes avanços.

Se passarmos da ótica procedimental para uma perspectiva de resultados, também podemos perceber que a democracia brasileira nos últimos 30 anos gerou importantes resultados. No campo da economia, por exemplo, a democracia permitiu que o Brasil estancasse a hiperinflação utilizando as regras do jogo democrático, isto é, usando de uma emenda constitucional para reorganizar as contas públicas e respeitando plenamente as prerrogativas do poder judiciário em relação à mudança das posições relativas dos agentes econômicos. No que diz respeito, a condição social da população, o Brasil foi um dos países que mais evoluiu no mundo, no que diz respeito à diminuição da pobreza e da desigualdade. A pobreza no Brasil diminuiu fortemente com aproximadamente 22,5 milhões de pessoas deixando de ser pobres no país entre 2002 e 2012 (IBGE, 2012). Mesmo a desigualdade caiu muito com a renda dos mais pobres crescendo de modo mais acelerado que a renda dos mais ricos pelo menos até 2012. Assim, da mesma maneira que é possível afirmar que a democracia brasileira cumpriu o seu papel procedimental, é possível afirmar que ela se constituiu em um mecanismo positivo de melhoria da qualidade de vida da população.

Apesar de todos estes dados positivos em relação a democracia brasileira, existe hoje no Brasil uma situação de incômodo ou de mal estar em relação à performance da nossa democracia. Este incômodo se manifestou inicialmente no mês de Junho de 2013 e se acentuou no início de 2015. Este incômodo pode ser aferido de diversas maneiras: em 2013 alguns milhões de pessoas foram às ruas protestar contra o sistema político e ou os serviços públicos (Arantes, 2013; Nobre, 2013). Em 2014, o país se dividiu



fortemente durante o processo eleitoral e a parte derrotada dos eleitores não se conformou plenamente com o resultado realizando manifestações inéditas contra a presidente eleita. Assistimos agora nos primeiros meses de 2015 a um forte movimento de oposição à presidente eleita. Este artigo pretende abordar sucintamente os principais elementos da política brasileira antes e depois das eleições de 2014.

### **A mudança de perspectiva política no Brasil a partir de 2013**

O sistema político vigente no Brasil foi batizado por Sérgio Abranches como presidencialismo de coalizão, um fenômeno que pode ser descrito da seguinte forma: o presidente do Brasil se elege com uma quantidade muito maior de votos do que o seu partido recebe nas eleições para o Congresso Nacional criando a necessidades de alianças políticas no Congresso (Abranches, 1988). Esta tem sido a principal característica da política brasileira desde 1994. Para alcançar maioria no Congresso, imprescindível para a governabilidade, o presidente abre um processo de negociação capaz de criar uma ampla coalizão. A conquista de maioria no Congresso Nacional tem, como moeda de troca, recursos públicos alocados no orçamento da união ou a distribuição de cargos nos ministérios.

Este sistema pode ser visto sob duas óticas diferentes. Importantes cientistas políticos Norte-americanos argumentam que o sistema político brasileiro é fragmentado demais e caótico demais (Kingstone e Power, 2000; Ames, 2002). Para eles, a fragmentação, a desorganização, a infidelidade partidária e a indisciplina são fenômenos recorrentes no sistema político brasileiro que o colocam em crise permanente (Maiwaring, 1996; Ames, 2002).

Limongi e Figueiredo dois importantes cientistas políticos brasileiros mostraram o forte elemento estabilizador deste sistema, elemento este capaz de garantir a governabilidade. Eles mostram que a porcentagem de ministérios controlados por um partido político no governo Fernando Henrique Cardoso era exatamente

igual à porcentagem de votos deste partido nas eleições para o Congresso Nacional. No caso do governo Lula as alianças foram ainda maiores. Tanto nos governos do PSDB quanto nos governos do P.T. as amplas coalizões criaram forte estabilidade gerando um presidencialismo estável. É possível concordar com esta afirmação de Limongi e Figueiredo já que tanto Fernando Henrique quanto Lula e Dilma conseguiram a aprovar as suas principais propostas no Congresso. No entanto existem três limites principais colocados pelo presidencialismo de coalizão e que parecem incomodar cada vez mais os cidadãos e a opinião pública do país: o primeiro são os assim chamados custos crescentes da fragmentação partidária; o segundo é a desorganização gerada pela distribuição de cargos no governo e o terceiro a propensão à corrupção gerada pela distribuição destes cargos. Permitam-me desenvolver estes três pontos:

O sistema político brasileiro é um sistema fragmentado devido ao baixo custo de criação de novos partidos e à falta de barreiras à competição eleitoral. Os principais constrangimentos que existem para a criação de partidos no Brasil são de natureza burocrática. A legislação requer um certo número de assinaturas que a experiência tem demonstrado não ser muito difícil conseguir. A partir daí os partidos tem acesso a um conjunto de recursos sancionados publicamente, tal como tempo na televisão. Ou seja, o processo tem um baixo custo de entrada e frequentemente é apenas um negócio cujo ápice é o acesso a cargos no poder executivo. O segundo limite do presidencialismo de coalizão é a maneira como as alianças políticas desorganizam o governo. Historicamente, os parlamentares do Congresso Nacional sempre buscaram nomear pessoas do seu círculo de relações para cargos no executivo. O que o executivo fez historicamente no Brasil foi tentar isolar cargos importantes da administração pública do sistema político. Esse isolamento ou insulamento (Nunes, 1994) funcionou bem até a democratização. Mas, a partir de 1988 ele foi rompido, já no governo Sarney. Desde 1994, a estabilidade do executivo depende desta nomeação de políticos para os ministérios e cargos de segundo escalão.

O segundo limite é ainda pior e está ligado à profusão de casos de corrupção. É impossível dizer se há mais ou menos corrupção no

Brasil hoje do que no período autoritário ou se os governos Lula e Dilma tem maior incidência de corrupção do que os governos Fernando Henrique Cardoso. A corrupção é um fenômeno secreto, e as evidências sobre ela são indiretas. A maior parte dos índices que medem a corrupção são baseados na percepção da corrupção que é tanto maior quanto mais a corrupção é combatida.<sup>1</sup> No caso do Brasil o que sabemos é que a partir de um sistema de financiamento de campanhas políticas completamente deficiente, há uma enorme proliferação de esquemas de caixa 2. Estes esquemas têm sempre as mesmas características: as licitações de grandes obras de infraestrutura são realizadas com um grupo restrito de empresas que fazem contribuições de campanha ou financiam despesas de políticos. Mas, na verdade é impossível distinguir entre estas despesas aquelas que financiaram o sistema político e aquelas que foram apropriadas individualmente.

As consequências deste sistema são muito claras: O Brasil tem uma das piores infraestruturas entre as principais economias do mundo em desenvolvimento. As estradas brasileiras são piores do que a de países com menos arrecadação tributária na América Latina, como é caso do México, do Chile e até mesmo da Argentina. O mesmo é verdade em relação a infraestrutura de aeroportos e energia elétrica. As obras não têm uma estrutura de custos claros e são sempre aditadas criando custos adicionais para a economia do país e forçando o governo a construir uma estrutura cara e de qualidade duvidosa.

No entanto, o maior problema gerado por esta forma ilegal e ineficiente de financiamento político é a perda de legitimidade do sistema político aos olhos da cidadania. Os escândalos de corrupção afetam todos os partidos fazendo com que o sistema político perca legitimidade aos olhos da população. Em diversas surveys, pesquisas de opinião aplicadas por nós em 2004, 2008

---

1 Já publiquei alguns artigos sobre este tema mostrando que países com fracas políticas de combate à corrupção e poucas liberdades democráticas se situam muito bem no índice da Transparência Internacional que não contem nenhum medidor efetivo do combate à corrupção. Vide Avritzer (2008).

e 2009 a pergunta sobre confiança nos políticos ou no sistema político sempre recebeu respostas problemáticas com a confiança aparecendo como muito baixa.<sup>2</sup> Evidentemente, estes escândalos afetam mais a legitimidade do Partido dos Trabalhadores do que a do demais partido.

Diversos são os motivos que explicam o maior impacto dos escândalos nos governos do PT entre eles o fato de o partido ter uma proposta de renovação política e uma ligação com movimentos sociais que combatem a corrupção. Assim, para o PT esta forma não pública e ilegal de financiamento político está claramente em contradição com os outros pilares do seu projeto político entre os quais cabe destacar a inclusão social e a redução da desigualdade. Em parte este é um dos motivos da perda da capacidade de mobilização do PT e de um conjunto de movimentos mobilizatórios que já não passam pelo PT. Deste modo, tal como irei apontar acima a reinvenção do político e da reforma do sistema político tornam-se mais urgentes do que nunca para a continuidade de um projeto de esquerda no Brasil que está em uma relação de tensão com o presidencialismo de coalizão, tensão esta bastante clara depois de Junho de 2013 quando importantes mudanças no padrão de participação da sociedade brasileira ocorreram.

## **A participação social e os seus limites no Brasil**

A democracia brasileira é identificada no mundo inteiro como tendo forte participação de movimentos sociais o que gerou uma forma *sui generis* de participação institucionalizada. O padrão de mobilização e de participação social no Brasil tem a sua origem durante a democratização (1985-1988). Ali ocorrem três fenômenos importantes: o primeiro deles foi uma derrota histórica

---

2 Estas pesquisas foram. A participação em São Paulo, survey aplicado em uma amostra de xx pessoas na cidade de São Paulo. O índice de confiança nos políticos foi de 2,87 em 10, mais baixo do que todas as instituições e movimentos sociais. Vide Avritzer (2004).

da direita brasileira e de uma interdição da participação social que era parte integrante de todos os projetos de poder no país. Rompida a interdição, um projeto participativo com duas dimensões integradas e complementares surgiu no país. Este projeto envolveu tanto a perspectiva da mobilização social que surgiu pela primeira vez na campanha das *Diretas Já* em 1994 e se manifestou em outras oportunidades como na campanha pelo impeachment do ex-presidente Collor e nas manifestações de Junho de 2013.

O segundo elemento deste projeto foi o que mais se desenvolveu no Brasil democrático, a participação institucionalizada. Este formato participativo emergiu com a promulgação da Constituição de 1988 e com as legislações infraconstitucionais que lhe seguiram. A Assembleia Nacional Constituinte, brasileira adquiriu importância devido a sua orientação participativa. Alguns entre os mais importantes movimentos da sociedade civil, tais como a saúde e os movimentos de reforma urbana, da mesma forma que outros importantes atores sociais, como a CUT (Central Única de Trabalhadores) ou o MST (Movimento dos Trabalhadores Sem Terra) também se juntaram à campanha para emendas populares (Whitaker, 1994). Este foi um primeiro momento importante de um processo de aprofundamento democrático que criou instituições participativas nas áreas de saúde, planejamento urbano, meio ambiente e assistência social, entre outras áreas. Ao seu final, a constituinte gerou uma forte institucionalidade participativa que levou a existirem mais de 20.000 conselhos no Brasil.

Assim, é possível afirmar que um projeto político que tinha dois grandes componentes relativamente integrados entre si, a mobilização e a participação institucionalizada, passou a ter apenas um, a forma institucionalizada da participação, ainda que inicialmente esta forma tenha sido altamente exitosa. Com a implantação do orçamento participativo em Porto Alegre e com a implantação de alguns conselhos exemplares como o conselho de saúde em São Paulo e o conselho de assistência social em Porto Alegre (Avritzer, 2009; Cunha, 2011) estabeleceu-se uma forte estrutura de participação institucionalizada no Brasil que se tornou altamente exitosa. Esta estrutura foi implantada inicialmente em

algumas cidades como Porto Alegre, Belo Horizonte e São Paulo e de lá se expandiu para as principais cidades com mais de 100.000 habitantes das regiões Sul e Sudeste. Esta estrutura também explica o sucesso de algumas políticas sociais (Pires, 2011) e está presente nas fortes modificações nas políticas sociais realizadas pelo governo federal desde 2013 (Vaz, 2014). Mas, ela também gerou alguns fortes limites que estão claros desde Junho de 2013.

O primeiro destes limites consiste em uma seletividade de políticas e de atores nas administrações participativas no Brasil. Este limite tem uma história que não vem ao caso aqui (Avritzer, 2014). O que é importante salientar é um forte desequilíbrio entre algumas áreas fortemente institucionalizadas tais como, saúde, assistência social, segurança alimentar e criança e adolescente (Cunha, 2011; Vaz, 2014). No entanto, já nas primeiras conferências nacionais foi possível notar um descompasso entre áreas de políticas sociais. Áreas como a de políticas para a mulher, cultura, direitos humanos, conseguiram mobilizar mais fortemente que as áreas tradicionais de participação, mas tal mobilização não se expressou muito claramente nas políticas do governo federal (Avritzer, 2013). Mas, ainda mais grave alguns atores acabaram completamente subrepresentados na estrutura institucionalizada de participação do governo federal. O principal destes setores é a juventude e a área de mobilidade urbana. A média de idade dos participantes das instituições participativas é acima de 40 anos.<sup>3</sup> Ao mesmo tempo, vemos um conjunto de áreas de políticas públicas pouco representadas nas formas de participação, como por exemplo, a área de infraestrutura, de mobilidade urbana e de transporte, áreas estas que claramente constituem pontos de conflito entre a população, o setor privado e o governo.

Ainda é cedo para dizer qual foi o significado das manifestações de junho de 2013. No entanto, eu arriscaria dizer que ela teve

---

3 Duas pesquisas que coordenei nos últimos anos apontam nesta direção. Uma primeira sobre OP e uma outra sobre conferências nacionais. Na pesquisa sobre conferências nacionais, mais recente e mais representativa a média de idade média dos participantes foi acima de 40 anos.

três significados principais, dois deles fortemente questionadores do modelo de participação institucionalizada existente no Brasil e que tiveram impacto sobre o momento eleitoral brasileiro em 2015. O primeiro elemento caracterizador das manifestações de junho foi a reestabelecimento de uma dinâmica de separação entre mobilizações não institucionais e mobilizações institucionais. Este elemento que caracterizou o primeiro momento da mobilização social no Brasil e foi deixado de lado a partir de 2003, voltou à tona com muita força em 2013. A principal demanda de maior participação ignorou completamente a participação institucionalizada.

O segundo elemento foi uma ruptura do monopólio da esquerda em relação à participação. É possível afirmar que desde o fim da interdição da participação durante a campanha das diretas já em 1984, a mobilização social no Brasil ficou restrita ao campo esquerda e movimentos sociais. Foram estes grupos que mobilizaram durante a campanha pelo impeachment de Collor. Foram estes grupos que mobilizaram durante a campanha eleitoral do PT em 1989. Foram estes grupos também que constituíram a base da participação institucionalizada em experiências importantes de participação, tais como o OP de Porto Alegre e São Paulo (Avritzer, 2004). As primeiras fissuras no monopólio deste grupo sobre a participação social ocorreram durante o segundo mandato do presidente Lula com protestos na área de meio ambiente, ligados à transposição das águas do São Francisco e a construção de usinas hidroelétricas na baixa Amazônia. Estas fissuras se acentuaram no governo Dilma na área do meio ambiente e avançaram para outras áreas como política indígena e políticas urbanas.

As manifestações de junho expressam o fim deste monopólio sobre a participação que durou quase 30 anos. Convocadas inicialmente pelo movimento passe livre, que fez parte deste campo político acima mencionado, as manifestações rapidamente romperam os limites do movimento e alcançaram a opinião pública em geral pluralizando e estendendo completamente a pauta dos movimentos sociais para questões como segurança pública, qualidade dos serviços públicos, reforma política e combate à corrupção. Mas, ao mesmo tempo, o fim da interdição da participação, gerou um

segundo fenômeno que ficou bastante claro em 2014: a volta dos setores conservadores para a rua, pela primeira vez desde 1964. Ainda não está claro qual o fôlego destas manifestações, mas está claro que uma nova influência de uma classe média conservadora está colocada na política brasileira. Foi ela que se manifestou em 2014 e 2015.

## **Eleições e radicalização social**

As eleições de 2014 foram eleições atípicas, independentemente do seu resultado. Elas foram atípicas porque elas ocorreram em um ambiente de polarização entre direita e esquerda, movimentos sociais e governo que vinha se acentuando desde 2013. As manifestações que surgiram inicialmente no campo da esquerda insatisfeita com o governo rapidamente foram apropriadas por setores conservadores que se reorganizaram no Brasil nos últimos anos. Ao mesmo tempo, durante a COPA do Mundo, estes setores também se organizaram para criticar o governo publicamente (Avritzer, 2014). Foi sob este pano de fundo que as eleições de 2014 transcorreram.

A candidatura da presidente Dilma Rousseff se estabilizou em torno de 40% das intenções de voto desde o início de agosto e pouco mudou até o final do primeiro turno quando ela teve 41,53 % dos votos. No entanto, o que tornou este primeiro turno emocionante e atípico foi a maneira como o eleitorado oscilou entre as duas candidaturas da oposição, a de Aécio Neves e Marina Silva colocando em questão a polarização PT versus PSDB. Neste sentido, é possível analisar o primeiro turno da eleição como marcado por dois fenômenos: uma forte rejeição da candidatura do Partido dos Trabalhadores, rejeição esta fortemente regional, centrada em São Paulo e marcada pela renda e, em segundo lugar, um processo de volatilidade do eleitor da oposição. Esta volatilidade significava, no entanto, uma forte rejeição a candidatura Dilma Rousseff.

A volatilidade do eleitor de oposição girou, por sua vez, em torno de uma questão principal: a escolha ou não de Aécio Neves



e do PSDB como representantes da oposição. O PSDB tem sido um dos dois partidos que concentra a disputa político-eleitoral no Brasil desde 1994, tendo vencido as eleições de 1994 e 1998 e ido para o segundo turno nas eleições de 2002, 2006 e 2010. Assim, no interior do sistema político que existe no Brasil, o eleitorado chegou a colocar em questão um dentre os dois partidos fundamentais que estruturam o nosso sistema político. A derrota de Marina Silva expressou, ainda assim, por um terceiro lugar significativo com 21% dos votos, mostra que a disputa política no Brasil retornou ao eixo fundamental no qual ela está sendo travada desde 1994, entre o Partido dos Trabalhadores e o PSDB.

Há um outro fenômeno que merece ser discutido que é a relação do eleitorado com o PSDB. e em especial com a candidatura Aécio Neves. Aécio Neves escapou por pouco de sair fortemente chamuscado do primeiro turno desta eleição. A sua não ida ao segundo turno poderia significar uma forte derrota pessoal dele. Vale a pena analisar o contexto da candidatura Neves. O PSDB enfrenta, desde 2002, o problema de uma nacionalização deficiente. O Partido tem uma excelente estrutura, fortemente centrada em dois estados do Sudeste, São Paulo e Minas Gerais. Depois de disputar e perder três eleições, a de 2002, a de 2006 e a de 2010 com candidatos paulistas, o PSDB fez a aposta em uma candidatura oriunda do estado de Minas Gerais apostando em um apoio quase imediato desta candidatura pelo eleitorado paulista. No entanto, Aécio Neves só conseguiu resolver o problema da aceitação da sua candidatura pelo eleitorado paulista na última semana do primeiro turno das eleições. Quando analisamos as pesquisas, desde o início de agosto, percebemos este problema: Aécio Neves tinha no estado de São Paulo em torno de 19% das intenções de voto no início de agosto e caiu para 15% no final de agosto e lá ficou um bom tempo. Apenas no dia 06 de outubro, último dia Das eleições, ele ultrapassou este patamar tendo alcançado 40% dos votos no estado de São Paulo.

Assim, consolidaram-se ao final do primeiro turno duas tendências que se manifestavam de forma embrionária desde 2013: a primeira delas é um forte sentimento anti-Partido dos

Trabalhadores que já visível em 2013, mas que apenas se associou ao partido clássico de oposição na última semana das eleições. Este sentimento continua na primeira metade de 2015. Enquanto Marina Silva esteve na frente havia a possibilidade aberta de uma oposição ao governo liderada por movimentos sociais e atores sociais progressistas. A segunda tendência que se consolidou na última semana do primeiro turno e continua até o momento em que este momento foi a associação entre sentimento anti-PT e proposta conservadora de governo e de política. Desde junho de 2013 havia uma pauta conservadora que passou então a ser apropriada pelo PSDB e fazer parte do processo de mobilização anti-PT ainda assim estes setores foram derrotas nas eleições por motivos que irem explicar em seguida.

O segundo turno da eleição para presidente de 2014 foi marcada por um fenômeno principal, a radicalização da disputa principalmente em torno da política econômica: em relação à economia, a disputa eleitoral pode ser resumida nos seguintes termos: o Brasil teve um ótimo desempenho econômico entre 2003 e 2010 se situando entre as economias com maior crescimento no mundo, mas teve uma performance econômica declinante entre 2011 e 2014.

A performance declinante na economia permitiu à oposição fazer um discurso econômico alternativo muito mais forte em 2014 do que em 2006 e 2010 e recolocar em pauta uma agenda liberal. No entanto, o fato de haver uma continuidade entre os governos Dilma e Lula permitiu que ela defendesse o legado dos últimos 12 anos que continuou sendo superior ao legado do período Fernando Henrique Cardoso em quesitos como o crescimento do PIB e o nível de emprego. Ao mesmo tempo, a nomeação precipitada de Armínio Fraga, um dos principais representantes do sistema financeiro por Aécio Neves, agradou ao mercado, mas assustou ao eleitorado devido a performance da economia no período em que ele foi presidente do Banco Central. Este foi um período de inflação alta e PIB baixo. Deste modo, o debate econômico apesar de muito forte e radicalizado foi fortemente inconclusivo nesta eleição.

A forma inconclusiva como o debate econômico e a forma como o debate sobre as políticas sociais foram travadas dividiu o eleitorado em dois grupos quase até o final. De um lado, o que chamamos de classe média alta, grupo definido pelo Datafolha como ganhando entre 5 a 10 salários mínimos e fortemente enraizado no Sudeste, foi o que mais claramente expressou a sua oposição a Dilma e seu apoio a Aécio Neves. Sua oposição deve-se em parte a uma inflação no setor de serviços que ela é fortemente consumidora. Ao mesmo tempo, a chamada nova classe média definida como o grupo até 5 salários mínimos esteve até o começo do segundo turno fortemente dividida. O que definiu a eleição foi o progressivo afastamento deste grupo da candidatura Aécio Neves no segundo turno. A nova classe média se afastou da candidatura Aécio Neves devido à explicitação, ainda durante a primeira semana do segundo turno, de uma política econômica muito ortodoxa pelo economista Armínio Fraga. Fraga ao propor uma meta de inflação de 3% ao ano e criticar tão ortodoxamente os bancos públicos e seu papel na política econômica assustou amplos setores da nova classe média. Todos estes fatores colocaram a nova classe média em dúvida sobre as intenções de Aécio Neves. Foi no campo da assim chamada “nova classe média” que Dilma recuperou uma boa parte de apoio na campanha do segundo turno o que lhe permitiu alcançar a maioria.

Vale a pena tratar de uma segunda questão que é a questão regional. Apesar o Partido dos Trabalhadores ter tido dificuldades históricas no estado de São Paulo, ele sempre contou com forte base de apoio no estado. É verdade que ele foi derrotado em São Paulo, em 1989, 1994, 1998, tendo ganhado apenas em 2002. Mas o PT teve momentos vitoriosos no nível local em diversas prefeituras tendo inclusive ganhado a prefeitura de São Paulo em 2000 e em 2012. No entanto, desde junho de 2013, consolidou-se uma fortíssima rejeição ao PT em São Paulo que se expressou não apenas na rejeição do seu candidato a presidente, como também em fortes manifestações públicas de repúdio já ocorridas naquele ano. Dilma Rousseff foi reeleita presidente com forte rejeição no estado e na região sul do país.

## Eleição e crise de legitimidade

O cenário pós-eleitoral em 2014 foi de radicalização do discurso da oposição e tentativa do governo de reestabelecer a confiança na política econômica movendo-se na direção de ajustes na agenda econômica. É preciso em primeiro lugar, entender o movimento do governo Dilma na economia. Desde o início do primeiro governo do ex-presidente Lula, conviveram na gestão da economia pelo PT elementos de ortodoxia com elementos de heterodoxia, com a presença de economistas não liberais no Ministério do Planejamento e no BNDES. Este foi o modelo exitoso claramente superior ao que tinha sido no governo FHC. Na verdade, a diferença entre os dois modelos é que os governos do PSDB são homoganeamente liberais com os elementos desta política fortemente presentes, nos dois principais ministérios da área econômica, além do Banco Central e do BNDES. Já os governos do PT são heterogeneamente liberais com uma divisão entre os ministérios da área econômica e dos principais bancos. Foi esta divisão que foi rompida a partir de 2011 com o conjunto de nomeações feitas para o governo Dilma. De fato, quando a economia mostrou sinais de fraqueza, a equipe econômica tentou fazer mais do mesmo e tal postura aprofundou estes desequilíbrios. Assim, o diagnóstico correto é que do ponto de vista do arranjo político faltou representação das forças mais liberais no governo e no Banco Central entre 2011 e 2014. Foi este o movimento feito pela presidente Dilma logo depois de vencer as eleições: voltar a uma composição plural da equipe econômica e não, tal como a oposição argumentou assumir o seu programa. Ainda, assim, não foi desta maneira como o eleitorado entendeu esta mudança.

Em segundo lugar, há no cenário pós-eleitoral uma americanização da política brasileira que se expressa em dois elementos: em primeiro lugar, uma radicalização da disputa no interior do sistema político. A americanização passa pela tática adotada pelos republicanos desde 2008, ou seja, de se opor todos os projetos do governo e obstruir os mais importantes. Neste sentido, o PSDB anuncia um novo tipo de oposição que promete tornar a

governabilidade mais difícil no país ao longo de 2015. Ao mesmo tempo, há um segundo elemento que é uma forte mobilização de movimentos sociais conservadores que não se via no Brasil desde o início de 1964, quando houve a ruptura democrática.

Assim, duas questões estiveram em suspenso no período entre as eleições e as manifestações de março e abril de 2015: a primeira delas foi a capacidade do governo Dilma, de mudar a economia com êxito mostrando que ela tem uma concepção própria neste campo. A volta da mesma lógica de composição da equipe econômica em 2003 com um ministro liberal e um desenvolvimentista e com a política econômica forçando uma composição entre as duas correntes não foi devidamente comunicada ao eleitorado e à opinião pública criando um aspecto de estelionato eleitoral, ao qual a presidente, equivocadamente decidiu não responder. Associaram-se assim dois elementos que explicam a rápida perda de apoio político nos dois primeiros meses de 2015. Do lado da oposição, apesar de a política econômica ter se aproximado do que ela defendia, ela preferiu dentro da doutrina do americanismo, radicalizar a sua posição e denunciar a mudança. Do lado dos setores do governo e da base social que foram os principais afetados pelo ajuste econômico houve uma perda de apoio em virtude do rompimento de compromissos eleitorais. Assim, apesar da política econômica não ser equivocada, a forma política de implementá-la comprometeu a base de apoio do governo ainda nos seus primeiros noventa dias.

A segunda questão enfrentada por Dilma nos primeiros noventa dias foi a sua habilidade de compor uma maioria no Congresso Nacional. No presidencialismo de coalizão, o governo tem tido a capacidade de estabelecer a agenda do Congresso e quase sempre de eleger o seu presidente. No entanto, o desempenho do Partido dos Trabalhadores para o Congresso foram expressando um desempenho decrescente ao mesmo tempo em que o Congresso brasileiro foi se tornando mais conservador. A ascensão da liderança de Eduardo Cunha desde 2013, já expressava este fenômeno ainda que é possível afirmar que a presidente manteve o controle do Congresso na totalidade do seu primeiro mandato.

No dia 01 de fevereiro de 2015, a presidente e o Partido dos Trabalhadores sofreram a sua mais importante derrota no Congresso desde 2003. O seu candidato foi derrotado em primeiro turno nas eleições para a presidência do Congresso. Ao mesmo tempo, o PT ficou excluído de todos os cargos da mesa e da presidência de todas as principais comissões. Imediatamente teve início a mais forte onda conservadora no Congresso brasileiro desde 1985. Em menos de 60 dias as mais importantes agendas dos setores conservadores no Brasil foram postas em pauta, a saber: a redução da maioria penal; o financiamento privado de campanhas políticas; legislação contra a união homoafetiva. Todas estas agendas, algumas no campo moral e outras no campo político expressam uma reorganização dos setores conservadores no Brasil, capitaneada pelo principal partido de centro, o Partido Movimento Democrático Brasileiro (PMDB). Elas também expressam a total incapacidade da presidente e do PT se influenciarem a agenda do Congresso Nacional, isolando a presidente no plano do poder executivo.

A incapacidade de Dilma de ter uma política exitosa em ambos os campos, o da economia e o institucional gerou as manifestações que conduziram ao 15 de março e ao 12 de abril de 2015. Um milhão de pessoas se manifestaram no domingo, dia 15, reivindicando coisas diferentes: alguns querem o impeachment da presidente ainda que não entendam que o impeachment no presidencialismo é um ato administrativo em punição a malfeitos; alguns expressam indignação contra a corrupção e outros querem sinceramente que o governo melhore a sua performance, principalmente, no campo da economia. Mas, a pergunta central que merece ser feita hoje é: qual tem sido o efeito da mobilização de classe média no Brasil. A classe média que se manifestou em março e abril, está rapidamente transformando um fato a princípio positivo, a pluralização da participação social em uma polarização da participação social e este fato é preocupante para todos os que prezam a democracia no Brasil. Há claramente uma agenda negativa nas manifestações da classe média. Esta agenda implica em se manifestar contra setores da população brasileira, ou contraparte do eleitorado ou contra a maior parte das instituições em especial, a presidente.

Como conclusão podemos afirmar que as eleições de 2014 e o seu desenrolar posterior mostram uma fragilidade do projeto de esquerda que governou o Brasil desde 2003 assentado em dois pilares, a estabilidade do presidencialismo de coalizão e a compensação de uma representação conservadora por uma participação progressista. O impasse atual da democracia está mudando um pouco esta configuração. Desde o início de 2015, o polo principal do presidencialismo de coalizão, a presidência parece também envolvida em uma crise de forte magnitude. Menos de 90 dias após a sua reeleição, as taxas de aprovação da presidente são bastante baixas e no dia 18 de março pesquisa Datafolha registrou a reprovação do governo por 61% da população do país. Nos últimos dois finais de semana (08 e 15 de março) assistimos importantes manifestações contra a presidente e o seu governo.

Assim, os impasses da democracia apodem vir a se acentuar se a presidente e o sistema político não perceberem que o impasse expressa os limites do “presidencialismo de coalizão”.

Vejo uma tensão entre o presidencialismo de coalizão e o governo de esquerda de difícil solução já que envolve uma contradição entre governabilidade e legitimidade. O motivo desta contradição é que as alianças que sustentam a governabilidade não são bem vistas pela opinião pública ou são mal vistas pelos movimentos sociais ou são muitas vezes claramente.

Esta contradição não é tão forte nos governos do PSBD dada a convergência entre as propostas políticas em discussão no Congresso e o campo político ao qual pertence a base aliada envolvendo menos conflitos com a base social do partido. Já, no caso do PT como a base social do partido rejeita as coalizões, a negociação no Congresso para adquirir maiorias é mais forte e frequentemente descamba para a ilegalidade. Esta dimensão mostra que o problema enfrentado pela presidente e pelo PT hoje tem um problemático para a análise de Limongi que é se as práticas políticas da coalizão facilitam ou dificultam a produção desta mesma governabilidade. Meu argumento é que a instabilidade de hoje que pode, é certo, ser em parte atribuída à inabilidade da presidente, tem um componente estrutural e está sim ligada as formas de construção

de maioria no Congresso. Estas formas não são suficientemente compensadas pela participação e acabaram gerando um movimento participativo de oposição ao governo.

Se esta constatação é verdadeira, há um limite claro na relação entre o PT e o presidencialismo de coalizão que afeta a governabilidade e que está colocada como parte da crise política pós-eleição que o Brasil atravessa. Somente como uma reforma política que modifique o padrão de organização do Congresso, a forma de relação entre representação e participação e que permita ao governo implementar o seu programa sem se desgastar na sua própria base, os fundamentos para um governo de esquerda exitoso no Brasil serão restaurados.

## Bibliografia

- Abranches, Sergio 1988 “O presidencialismo de coalizão”, *Dados. Revista de ciências sociais*, Número 31.
- Ames, Barry 2002 *The deadlock of democracy in Brazil: interests, identities, and comparative politics*, Ann Arbor: Michigan University Press.
- Arantes, Paulo Eduardo 2013 *O Novo Tempo do Mundo: e outros estudos sobre a era da emergência*, São Paulo: Boitempo.
- Avritzer, Leonardo (editor) 2004 *A participação em São Paulo*, São Paulo: Editora UNESP.
- Avritzer, Leonardo 2009 *Participatory Institutions in Democratic Brazil*, Johns Hopkins.
- Avritzer, Leonardo 2014 “Um balanço da participação democrática no Brasil (1990-2014). *Apresentação no International Colloquium Epistemologies of the South (ALICE)*. 10-12 Julho.
- Avritzer, Leonardo e Souza, Clovis 2013 (coordinadores) *Conferências nacionais: atores, dinâmicas participativas e efetividade*, Brasília: IPEA.
- Cunha, Eleonora Schettini Martins. 2011. Conselhos de políticas: possibilidades e limites no controle público da



- corrupção. In: *Fundação Konrad Adenauer*. (Org.). Ética Pública e controle da Corrupção. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer. v. XII, p. 111-125.
- IBGE, 2012. Pesquisa Nacional de Amostra por domicílio. PNAD. Rio de Janeiro.
- Kingstone, P. e Power, T. 1998. Democratic Brazil Revisited.
- Mainwaring, Scott 1996 “Sistema de Partidos Incipientes. Brasil: Partidos débiles, democracia indolente” en Mainwaring, Scott *La construcción de instituciones democráticas: Sistemas de partidos en América Latina*, Cieplan.
- Nobre, Marcos. 2014. *Imobilismo em Movimento: de redemocratização ao governo Dilma*, São Paulo: Companhia das Letras.
- Nunes, Edson. 994. BureaUTIC Insulation. Ph.D dissertation.
- Pires, Roberto Rocha Coelho (coordinadores) 2011 *Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação*. Brasília: Ipea.
- Vaz, Alexander Cambraia N. 2014. *Participação local e resultados: um estudo crítico de estimativa dos impactos e influências de participação social sobre políticas públicas e (re)distributivas*. Tese de Doutorado apresentada ao Programa de Pós Graduação de Ciência Política, Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Federal de Minas Gerais.
- Whitaker, F. 1994 *Cidadão Constituinte: a saga das emendas populares*, Rio de Janeiro: Paz e Terra.



# Elecciones presidenciales en México 2012: crisis del Estado y restauración precaria

*Alberto J. Olvera\**

Las elecciones presidenciales de 2012 en México dieron como resultado el regreso del viejo partido autoritario, Partido Revolucionario Institucional (PRI), a la Presidencia de la República después de 12 años de gobiernos del Partido Acción Nacional (PAN). Este partido fue el sujeto político de la histórica alternancia lograda en el año 2000, cuando por primera vez en más de 70 años un candidato de un partido distinto al PRI triunfó en las elecciones presidenciales. Cabe preguntarse si el regreso del PRI significa una restauración en pleno del viejo régimen. La hipótesis de este capítulo es que se experimenta más bien una nueva fase del ya prolongado periodo de interregno abierto por la alternancia de partidos en el poder ejecutivo, cuyo desenlace está abierto y contiene el riesgo de una profundización de la crisis del Estado.

---

\* Investigador del Instituto de Investigaciones Histórico-Sociales de la Universidad Veracruzana, México. Magister y Doctor en Sociología por la Graduate Faculty of Political and Social Science de la New School for Social Research. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores (SNI) y de la Academia Mexicana de Ciencias. Sus líneas de investigación son teorías de la sociedad civil y de la innovación democrática, participación ciudadana y construcción de la democracia en México y América Latina, movimientos sociales, acción colectiva y formas de la relación sociedad y Estado en México y América Latina. Autor de numerosos artículos, capítulos de libro y libros sobre estos temas.

Si bien puede considerarse que la transición electoral ha sido completada, y que la consolidación de la competencia electoral es un dato, el régimen político resultante del proceso dista de ser democrático en cuanto a respeto de los derechos de la ciudadanía, transparencia y rendición de cuentas, participación ciudadana y respeto a la propia institucionalidad electoral. En otras palabras, la transición no cambió los patrones de relación entre el Estado y la sociedad, combinándose así un cambio político democrático-electoral con una asombrosa continuidad de prácticas y de cultura política en el contexto de un debilitamiento del Estado ante los poderes fácticos.

Desde el año 2000 (para algunos desde las elecciones de diputados federales de 1997), el viejo régimen dejó parcialmente de existir en tanto su soporte central, el presidencialismo casi absoluto, perdió el poder de imponer sus dictados al poder legislativo, ya que el presidente de la república provenía de un partido distinto al que tenía más representantes en ambas Cámaras del Congreso<sup>1</sup>. Sin embargo, los principales pactos políticos con los poderes fácticos, así como las leyes e instituciones del viejo régimen, continuaron vivos en el nuevo contexto político nacional. Precisamente por ello la democratización ha sido parcial e incompleta, y el retorno del PRI a la Presidencia añade nueva incertidumbre al destino de la precaria democracia mexicana.

En este artículo analizamos el proceso a través del cual el PRI logró recuperar la Presidencia de la República, lo cual obliga a determinar si los déficits de la transición fueron fundamentales en este resultado. Así, en primer lugar, presentamos brevemente esos

---

1 José Wondelberg y otros científicos políticos han repetido en múltiples foros que la transición a la democracia se consumó en tanto el PRI ha perdido la Presidencia y múltiples espacios de poder (Wondelberg, 2012). En un concepto restringido de *transición* como celebración de elecciones con resultados inciertos la hipótesis es correcta. En un concepto más exigente, cercano a la noción de *democratización* (Withehead, 2011) como proceso de construcción simultánea de un Estado y una ciudadanía democráticas, debe resaltarse el gigantesco déficit del proceso y el alto grado de continuidad sistémica del viejo régimen. Ver Olvera (2010a y 2010b).

déficits de orden estructural y ponemos atención a las estrategias de los actores políticos no priístas, cuyos errores tácticos y estratégicos fueron tan determinantes como las causas estructurales en el desenlace casi restaurador.

En segundo lugar, analizamos los procesos coyunturales del retorno al poder del PRI que se ubican en la sumatoria de tres factores: la incapacidad de gobernar del PAN (como gobierno y como sujeto político), la derrota autoinflingida de la izquierda partidaria –tanto en el terreno social como en el electoral– y el conservadurismo político de una amplia parte de la ciudadanía ante las incertidumbres abiertas por el colapso relativo del Estado, que se ha traducido en coyunturas de ingobernabilidad regional, incapacidad para combatir al crimen organizado y estancamiento económico.

En tercer término, tratamos de analizar la estrategia del nuevo gobierno priísta, caracterizada centralmente por el impulso de un programa de reformas legales e institucionales viabilizadas por alianzas cupulares con los dirigentes de los principales partidos de oposición, excluyendo explícitamente cualquier intervención de la sociedad civil en el proceso (“Pacto por México”), y evaluamos la viabilidad de esa estrategia en el contexto de la crisis del Estado.

## Una democratización frustrada

La transición a la democracia *tout court* en México consistió, desde el punto de vista legal e institucional, en una incesante serie de reformas electorales, la primera de las cuales tuvo lugar en 1977 y la casi definitiva –que marca un antes y un después en la transición– en 1996<sup>2</sup>. Los 19 años que transcurrieron entre la primera reforma

---

2 La reforma electoral de 1996 estableció a nivel constitucional la plena autonomía política del órgano encargado de organizar las elecciones, el Instituto Federal Electoral (IFE), y para ello creó un curioso mecanismo de dirección: el Consejo General, compuesto por 9 Consejeros Ciudadanos independientes. Se estableció el financiamiento público de los partidos y se creó una estructura profesional nacional de funcionarios electorales (Cansino, 2002).

significativa y la segunda constituyeron un periodo de crecientes conflictos post-electorales marcados por la violencia, especialmente entre 1988 y 1995. Sin embargo, una cierta liberalización tuvo lugar en tanto la izquierda obtuvo su registro legal como partido, se reconocieron algunos triunfos de las oposiciones en estados y municipios, y hubo una relativa apertura de la prensa. Después de 1996, y empezando por la elección de diputados federales de 1997, se abrió un periodo de franca democratización electoral en el cual el PRI perdió el control de la cámara de diputados federal, de varios estados y de muchos municipios, para terminar cediendo la Presidencia de la República en el año 2000.

Consumada en sentido restringido la transición, cabe preguntarse si se puede hablar de que desde entonces México vive en una democracia en vías de consolidación, o más aún, si ya se consolidó<sup>3</sup>. En realidad, la transición a la democracia electoral –por cierto muy imperfecta en México– y la consolidación de la misma son fases de un proceso mucho mayor: la democratización<sup>4</sup>. Las elecciones libres pueden conducir a una verdadera democratización de la vida pública sólo si los procesos electorales dan pie a una serie de reformas que construyan instituciones estatales operativas que progresivamente garanticen derechos civiles, sociales y culturales para la mayoría o, dicho en otras palabras, que construyan ciudadanía efectiva<sup>5</sup>. La democratización, por tanto, debería implicar la construcción de un Estado de derecho, la efectivización de derechos de ciudadanía y el desarrollo de nuevas formas de relación entre el Estado y la sociedad que acoten el clientelismo, el corporativismo y otras formas de dependencia colectiva. En otras palabras, la democracia, en un sentido más extenso, implica una ampliación de

---

3 Hagopian y Mainwaring (1987) propusieron años atrás distinguir entre el establecimiento de un *gobierno* democrático (resultado de la transición) y la consolidación de un *régimen* democrático. Este es un concepto más exigente que implica el desarrollo de un proceso de democratización.

4 Para una discusión conceptual sobre la democratización, ver Whitehead, 2011.

5 La centralidad de la ciudadanía en la construcción democrática es una idea-fuerza del último O'Donnell (2004).

la política más allá del terreno electoral y la construcción de un Estado fuerte (entendido como Estado de derecho)<sup>6</sup>.

En México la transición a la democracia no fue seguida de un proceso de democratización. Para empezar, las dos caras de una transición efectiva, a saber, la destitución del viejo régimen y la instauración de uno nuevo, no pudieron llevarse a cabo con plenitud. Del lado de la destitución fallida, debe destacarse que no pudo romperse la infraestructura legal e institucional del viejo régimen: la constitución de 1917, en su versión modificada por el presidente Salinas (1988-1994), permaneció intocada en sus fundamentos, al igual que el resto del edificio legal; además, el PRI conservó un poder de veto en ambas cámaras, y la mayoría de las gubernaturas y presidencias municipales. Más aún, las estructuras corporativas priístas en el mundo sindical y campesino sobrevivieron a la derrota electoral. En suma, el viejo régimen continuó como institución y como cultura en la sociedad y en la política. Esta continuidad sustantiva fue facilitada por la incapacidad política de los partidos de oposición histórica al PRI de pactar los términos de la reforma radical del viejo régimen. El PAN y el PRD tenían visiones muy distintas del futuro. Por tanto, no podía siquiera imaginarse la instauración de un nuevo régimen, puesto que los sujetos políticos democráticos carecían de un verdadero proyecto alternativo que orientara sus actos.

En el México postransición se han seguido dos estrategias principales en materia de democratización de la vida pública. Una ha sido mayormente institucional, y ha sido fundamentalmente definida por el gobierno: la construcción de instituciones garantes de derechos, la mayor parte de ellas autónomas, que se suma a una tendencia internacional de reforma del Estado que, mediante la creación de organismos autónomos de control, apunta a la protección legal e institucional de derechos básicos de ciudadanía y a consolidar mecanismos de rendición de cuentas horizontal dentro del propio Estado. La creación de comisiones de derechos humanos, de institutos de transparencia y acceso a la información y

---

6 Ver Tilly (2010).

de instituciones electorales autónomas ha sido la vía más relevante de innovación gubernamental en el ya prolongado periodo post transición (Olvera, 2010).

La otra vía ha sido más difusa, compleja y multidimensional. Se trata de variadas experiencias de “participación ciudadana”, es decir, de distintas modalidades de interfaces socio-estatales (Isunza, 2006), algunas institucionalizadas, otras informales, a través de las cuales actores de la sociedad civil y ciertos funcionarios del Estado han tratado de abrir espacios a la intervención ciudadana en los asuntos públicos. Los formatos han sido muy variados, y van desde buzones de quejas hasta consejos consultivos y consejos con capacidades formales de decisión en materia de políticas públicas<sup>7</sup>.

En ninguno de los dos campos se registran éxitos notables que marquen un camino a seguir, si bien hay experiencias positivas de las cuales aprender. Esta impresionante precariedad debe ser explicada, porque ella misma pone a México en una situación de excepción en el contexto latinoamericano, el cual ofrece innumerables ejemplos de innovación democrática que plantean un nivel de democratización real muy superior al logrado en México (Dagnino, Olvera y Panfichi, 2006).

Desde el punto de vista político-electoral, la coyuntura abierta en el 2000 se caracterizó por un empate catastrófico de fuerzas entre el partido del viejo régimen y aquellos que provenían del campo de la oposición. Se trataba de un empate peculiar por la existencia de un sistema de tres partidos principales: el PRI autoritario, el partido histórico de la derecha (PAN) y un partido de izquierda de nueva creación, pero heredero de una tradición histórica nacional-populista (Partido de la Revolución Democrática, PRD), acompañado de cuatro partidos periféricos, de tipo oportunista, que viven de las disidencias de los demás. Ningún partido o coalición de partidos ha tenido desde entonces la capacidad política ni la imaginación programática para desmontar los cimientos políticos, culturales e institucionales del viejo régimen.

---

7 Para un recuento de estas instancias, ver Hevia e Isunza (2010).



Si bien en determinadas coyunturas se han construido mayorías calificadas en el Congreso para introducir cambios en la Constitución Política, éstos no han tocado el corazón del viejo sistema, y ni siquiera han modificado significativamente las políticas públicas del Estado. Una de las tragedias de la transición mexicana radica en el bloqueo mutuo que el partido de derecha y el partido de izquierda han ejercido permanentemente uno sobre el otro, lo cual ha colocado al PRI en la privilegiada posición de partido bisagra en el centro del espectro político y socio necesario de la gobernabilidad del país.

Este empate de fuerzas en el Congreso ha resultado paralizante porque el poder presidencial en México es sumamente débil desde el punto de vista jurídico. El presidencialismo casi absoluto de la era del PRI era de carácter meta-constitucional, pues se basaba en el control presidencial sobre el partido casi único y en la subordinación política de los poderes legislativo y judicial al ejecutivo. En la Constitución de México, el presidente de la República carece de las capacidades legislativas que tienen las presidencias en Brasil y en Argentina, por ejemplo. Así, una vez perdido el control del poder legislativo y sobre los gobernadores, en un país federal, el presidente no tiene el poder político personal para imponer decisiones. Esta época de presidencialismo débil ha significado así un largo periodo de parálisis política, caracterizado por la incapacidad de los actores políticos democráticos para modificar las instituciones, las reglas y las leyes del viejo régimen, y la fragmentación del poder vía su traslación a gobernadores y alcaldes. Esta disolución del poder amplió los espacios de acción de los poderes fácticos, ante todo del crimen organizado.

El PRI cuenta además con otra capacidad de veto –en el campo de la política cotidiana– gracias a la permanencia de otra forma de continuidad del viejo régimen: los sindicatos corporativos, columna vertebral del corporativismo priísta y del autoritarismo social. A su interior, el actor más importante es el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE), el más grande de América Latina, que es un poder en sí mismo gracias a sus enormes recursos materiales y a su burocracia profesional dedicada a la política

electoral de tiempo completo<sup>8</sup>, capacidades que se fundan en el control sindical sobre la asignación de empleos y el control de trayectorias profesionales en la educación. Un poder similar, pero violento y mafioso, es el que ha construido el Sindicato Nacional de Trabajadores Petroleros de la República Mexicana (STPRM), el cual tiene un control casi total sobre la industria petrolera y es el causante principal del colapso productivo, financiero y tecnológico del sector<sup>9</sup>. Poderes similares sobreviven en buena parte del sindicalismo del sector público, tanto federal como local (Olvera, 2011).

Por otra parte, los gobiernos democráticamente elegidos han heredado del régimen autoritario sus principios constitutivos nodales. El primero de ellos es el de la no-reelección, que obliga a que haya elecciones de diputados federales y locales cada tres años, de presidentes municipales cada tres años y de senadores, gobernadores y presidente cada seis años. En un país grande, que tiene más de 2.300 municipios y 32 legislaturas locales, un periodo de servicio tan corto obliga a los partidos políticos a mantenerse en una especie de estado constante de agitación, dado que compiten en elecciones en una entidad federativa u otra todos los años. El calendario electoral mexicano es sumamente complejo y absurdo y mantiene una tensión política permanente derivada de la incesante competencia electoral.

Este orden político ha obligado a los partidos de la oposición histórica a buscar afuera de su militancia candidatos a puestos de elección popular, recurriendo con demasiada frecuencia a personajes que por razones oportunistas dejan al partido autoritario. Recurso lógico, ya que los partidos de oposición carecían de

---

8 El SNTE es dueño de un gran capital financiero y tiene a varias decenas de miles de profesores “comisionados en labores sindicales”, quienes en realidad hacen trabajo político a favor de quien ordene la líder sindical desde hace 20 años, Elba Esther Gordillo, la mujer más poderosa de México hasta 2013. Ver Muñoz (2005) y Raphael (2007).

9 El STPRM financió ilegalmente la campaña del PRI en 2000, pero a pesar de que el IFE lo castigó por ello, su líder sindical desde hace 20 años permanece en su puesto y nunca ha puesto un pie en la cárcel. Sobre los sindicatos como “poderes fácticos”, ver Castañeda y Rodríguez (2009) y Olvera (2012a).

implantación nacional al momento de la transición y no tenían la inserción en la sociedad civil que les permitiera nutrirse de cuadros afines a sus planteamientos ideológicos o programáticos. Esta condición de flujo permanente en la clase política causa un fuerte desorden al interior de los propios partidos políticos, que se ven sometidos a frecuentes conflictos internos en las luchas por las candidaturas y sufren la intromisión de los “poderes fácticos”<sup>10</sup> en la definición de estas mismas candidaturas, todo lo cual reblandece cualquier control, si lo hubiera, de orden ideológico y programático sobre el perfil de los candidatos. Además, las elecciones permanentes conducen a necesidades ingentes de financiamiento para las campañas que el sistema público vigente no alcanza a cubrir y que obliga a los partidos a buscar un financiamiento privado que viene cargado de compromisos y, con frecuencia, implica prácticas ilegales<sup>11</sup>.

El principio de no reelección –fundamento del viejo régimen– era útil y práctico porque constituía el único mecanismo de renovación obligada de la clase política en un país autoritario. Al mantenerse en la etapa democrática, la consecuencia es una condición permanente de competencia electoral y la rápida rotación de la elite política, que no permite que haya espacios, tiempo y condiciones para la negociación de reformas de fondo o para establecer pactos duraderos y significativos en algún campo de la política nacional, y que bloquea además la profesionalización y especialización de la propia clase política. Este conjunto de factores explica también la baja institucionalización de los partidos políticos y la ineficacia estructural de los tres niveles de gobierno y del poder legislativo federal y local.

La debilidad organizacional, programática y de liderazgo de los partidos que impulsaron la transición impidió que éstos desarrollasen proyectos de reconstrucción de la relación entre

---

10 En México se denomina así a los dueños de la televisión, a los grandes sindicatos corporativos, a poderosos grupos regionales y nacionales de interés, a los caciques regionales sobrevivientes, a los narcotraficantes y a los mega-empresarios que se niegan a someterse a la supervisión del Estado.

11 Sobre el papel del narcotráfico en la vida pública, ver Astorga (2005).

la sociedad y el Estado y plantearan un programa de reforma del Estado. Por el contrario, el PRD y el PAN simple y sencillamente copiaron las tecnologías y las prácticas del viejo partido oficial y renunciaron a reformar radicalmente los fundamentos legales e institucionales del régimen autoritario.

Pero, además, la democratización puramente electoral confrontó problemas institucionales nunca resueltos: la debilidad estructural y falta de autonomía política de sus instituciones de justicia: la Fiscalía Especializada para la Atención en Delitos Electorales (FEPADE), que permanece hasta la fecha bajo la égida del poder ejecutivo federal y carece de recursos humanos y técnicos para operar, y el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF), cuyos ministros han estado bajo sospecha. En efecto, las decisiones del Tribunal, tanto en su Sala Superior como en sus salas regionales, han sido cuestionadas con mucha frecuencia, y particularmente en 2010, convalidaron el mayor ataque de la clase política en todo el periodo de transición a los principios políticos y a las normas legales que hicieron posible la alternancia en el poder. Como veremos adelante, esas elecciones locales cambiaron la lógica con que se venía procesando la competencia electoral en los diez primeros años de la transición.

## **El desgaste de los gobiernos de la transición**

El PAN no pudo gobernar de una manera distinta a la del PRI. Entre los años 2001 y 2012 los presidentes Vicente Fox y Felipe Calderón se enfrentaron a los límites estructurales antes mencionados y añadieron sus propias limitaciones al proceso político normal. La única adición significativa del gobierno de Fox a la transición fue la aprobación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental y la creación del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública Gubernamental (IFAI) —ya logradas antes en algunos estados del país—<sup>12</sup>. Los logros de Felipe

---

12 Ver Olvera (2010).

Calderón en materia de derechos de ciudadanía se produjeron al final de su mandato y no ha habido tiempo de institucionalizarlos aún: la reforma penal, pactada por los tres poderes de la unión y por los niveles de gobierno en 2008, y que ha tratado de reconstruir el casi inexistente sistema de Justicia<sup>13</sup>; la reforma constitucional en materia de derechos humanos de 2011, que ha modernizado el lenguaje de los derechos y creado la base constitucional para su efectiva protección y generalización, sin que este logro se haya traducido en instituciones operativas ni prácticas de gobierno diferentes; y la reforma de la Ley de Amparo de 2012, que pone fin a los abusos de esta figura de protección y abre las puertas a una efectiva judicialización de los derechos de ciudadanía; sin embargo, sus potenciales democráticos permanecen en el papel. Lamentablemente, el propio gobierno federal panista propició por diversas vías la reversión de los escasos logros de la transición. Por ejemplo, el presidente Calderón (2006-2012) trató de imponer límites al IFAI al apelar sus decisiones vía tribunales administrativos, debilitando el eje jurídico e institucional de la rendición de cuentas; con una ceguera impresionante, el gobierno y el Ejército se negaron a reconocer los abusos cometidos por el instituto armado en la lucha contra los cárteles de la droga, lo cual minó la credibilidad del Estado y anuló los derechos humanos de miles de ciudadanos afectados por la catastrófica escalada lanzada por Calderón. Y por si esto no fuera suficiente, varios casos importantísimos en los que se podían haber sentado las bases de la responsabilización de los servidores públicos y de los funcionarios electos fueron ocultados o simplemente no resueltos. Por mencionar sólo un ejemplo, el gobierno calderonista montó una campaña para evitar que la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) señalara las responsabilidades de los funcionarios de alto nivel, federales y estatales, en la tragedia de la guardería ABC de Hermosillo, en la

---

13 A la fecha, sólo tres estados han implementado la reforma, nueve más muestran avances parciales y los demás están aún en fase de arranque. El plazo que se autoconcedieron el gobierno federal y el de los estados para implantar la reforma vence en 2016.

que murieron decenas de bebés a causa de la violación de las más elementales normas de protección civil en el edificio. El PAN en el poder reprodujo así la tradición priísta de la absoluta falta de responsabilidad política de los altos funcionarios por sus errores, dejando en la impunidad verdaderos atentados a los derechos fundamentales de los mexicanos. Se vivió así la generalización de las prácticas, instituciones y cultura política priístas a toda la clase gobernante.

El momento decisivo de la regresión política se produjo en los procesos electorales locales de 2010, después de que en las elecciones legislativas federales de medio término en 2009 el PRI logró una asombrosa victoria, logrando más de 40% de los votos y la gran mayoría de las gubernaturas, presidencias municipales y diputaciones locales en juego. Los actores políticos asumieron que, ante la ineficacia del gobierno panista, y el debilitamiento del PRD, el PRI podía volver a arrasarse en las elecciones locales de 2010, y que luego nadie lo pararía en 2012. La victoria priísta en 2009 reflejaba los efectos devastadores, para el PRD y para el PAN, de la confrontación post-electoral en las elecciones presidenciales de 2006. La “resistencia” de Andrés Manuel López Obrador a su derrota, que lo condujo a autonombrarse “presidente legítimo”, terminó por destruir la escasa institucionalidad del PRD<sup>14</sup>, al mismo tiempo que obligaba al PAN a aliarse al PRI para contrarrestar la radical protesta de la izquierda. Si a ello sumamos los efectos de la creciente violencia causada por la “guerra contra el narcotráfico”, los de la crisis económica mundial en 2008-2009, y los de la crisis de la gripe aviar de 2008, se configura un cóctel negativo que explica el colapso del PAN como gobierno y como opción partidaria.

---

14 Sobre la derrota política de la izquierda, tanto social como partidaria en 2006, ver Olvera (2007). En efecto, en 2006 no sólo López Obrador pierde la elección presidencial por 0.5% de los votos, sino que grandes protestas sociales radicalizadas en Oaxaca y en Atenco, cerca de la ciudad de México, terminan derrotadas y desgastadas. También el zapatismo resulta dañado en su legitimidad, pues la llamada “La Otra Campaña”, una convocatoria del Subcomandante Marcos a boicotear las elecciones de 2006, restó a López Obrador los votos que necesitaba para ganar.

En 2010 hubo 18 procesos electorales en otros tantos estados, todos los cuales se caracterizaron por la ruptura con los principios nodales que guiaron la lucha por la democracia electoral en las dos décadas anteriores: equidad en la competencia, autonomía de los órganos electorales y control de la intervención privada en el financiamiento de las campañas. Con mayor o menor cinismo, los gobernadores de los estados intervinieron en las campañas invirtiendo grandes sumas de dinero público y poniendo las estructuras administrativas de sus gobiernos al servicio de sus candidatos, rompiendo así la equidad en la competencia y actualizando las prácticas del viejo régimen; los órganos electorales locales, copias mejores o peores del IFE, fueron virtualmente borrados del mapa político y convertidos en dóciles aparatos administrativos bajo el control de los gobernadores; los “poderes fácticos” entraron de lleno al financiamiento ilegal de las campañas a través de todos los partidos, especialmente el PRI y el PAN, ambos desesperados por ganar elecciones. La operación de los ejércitos electorales implicó un costo tal que el principio de los topes a gastos de campaña se redujo a una reliquia de un pasado remoto y utópico. Las masivas inversiones en política eran el reflejo de un cálculo estratégico: se jugaba en 2010 la construcción de una correlación de fuerzas que permitiría el regreso del PRI a la Rresidencia, consolidando su hegemonía a nivel nacional. Y en efecto, el PRI triunfó en todas las elecciones para gobernador, con la excepción de tres estados: Puebla, Sinaloa y Oaxaca, en donde el PAN y el PRD fueron en alianza, la única condición bajo la cual podían competir contra el empoderado PRI.

La abierta reversión de los logros de la democracia electoral en México fue facilitada por la completa ausencia de perspectiva estratégica del PAN y el PRD y por su falta de principios y proyectos políticos alternativos. Estos partidos permitieron que el PRI consolidara, desde el Congreso, un modelo de federalismo que trasladó enormes recursos y poder real de decisión en varios campos de la política pública a los gobernadores, sin correlato alguno con la más mínima rendición de cuentas. Un poder central acotado por el gobierno dividido, coexistiendo con poderes locales sin límites

efectivos, fue la exitosa fórmula priísta aplicada en esta década. El PRI reconstruyó de la periferia al centro su poder sin que el PAN y el PRD opusieran resistencia, pues el oportunismo negociador con el que se condujo el PAN en sus tratos con los gobernadores y líderes parlamentarios priístas condujo ultimadamente al colapso moral y organizativo del otrora partido democrático, convirtiéndolo en una mera formación facciosa, distribuidora de cargos y prebendas. El PRD hizo lo propio en el contexto de su autodestrucción organizativa y moral.

Si en el campo de la política profesional se vivió un retroceso cultural y moral fundamental, en el campo de la sociedad civil se experimentó gran confusión política y una sensible mengua de la visibilidad pública de sus principales organizaciones y movimientos. La transición llevó a la mayoría de la sociedad civil organizada a intentar cooperar con los nuevos gobiernos democráticos, sin encontrar nunca mecanismos representativos e incluyentes con capacidad de influencia política efectiva. Si bien se amplió el campo de la política y del debate público, lo cierto es que el poder de influencia de una sociedad civil heterogénea y plural, con escasa densidad organizativa y social, fue muy pequeño<sup>15</sup>.

Numerosos movimientos sociales, algunos de oposición radical, emergieron en los últimos diez años, pero los más importantes sufrieron importantes derrotas y han disminuido su presencia pública, sea por el desgaste interno o por la represión estatal, como el zapatista o el de Atenco (Olvera, 2007). Por otra parte, han surgido múltiples movimientos, dispersos por todo el país, en el campo de la conflictividad por motivos ecológicos, los que ha dado lugar a movilizaciones importantes, a la emergencia de nuevas organizaciones civiles ecologistas y a la activación de algunos pueblos para resistir las explotaciones mineras y otros tipos de proyectos de infraestructura. Se registra un apoyo de sectores amplios de la opinión pública a este tipo de causas. De hecho, se trata de una movilización nacional que no ha logrado articular un proyecto político más allá de lo estrictamente defensi-

---

15 Ver Álvarez (2002); Olvera (2003) y Olvera (2012b).



vo. Han emergido también en varias partes del país movimientos que defienden los espacios públicos de diversas maneras, desde la defensa del patrimonio histórico de las ciudades y los pueblos hasta movimientos de ciclistas en las grandes ciudades del país, movimientos de artistas que reclaman espacios de expresión, así como múltiples movimientos juveniles, reclamando bienes culturales, acceso a la educación pública –sobre todo la educación superior–, y otros que han tendido a tener una intervención más radical en lo público.

Visto el panorama en su conjunto, podemos decir que la sociedad civil mexicana vive un momento de debilidad, de dispersión y de falta de unidad política que ha permitido el éxito temporal del proyecto de restauración autoritaria.

### **Transición limitada, crisis del Estado, crisis de gobernabilidad**

En síntesis la transición no se constituyó en el punto de partida de la democratización. La esencia del régimen autoritario se preservó por tres vías:

1. Un orden constitucional que prescribe un federalismo inviable, a la vez centralizador y fragmentador (centralización fiscal, descentralización del gasto sin rendición de cuentas); una división de poderes inoperante, que le da un carácter dilettante al legislativo y mantiene al judicial en dependencia del poder ejecutivo (sobre todo en los estados) y a merced de una procuración de justicia fallida; tres niveles de gobierno (federal, estatal y municipal) estructuralmente corruptos e ineficaces debido a la falta de servicio profesional de carrera, la partidización del servicio público y la falta casi absoluta de sistemas operativos de rendición de cuentas.
2. El respeto al dominio de los poderes fácticos, fueran los monopolios privados (TELEVISA, TELMEX, etc.) o los públicos (SNTE, STPRM, etc.), los pactos entre políticos y empresarios

locales, los sindicatos mafiosos, los poderes caciquiles regionales. Para colmo, se consolidó un nuevo poder fáctico, el del crimen organizado.

3. Se creó un sistema electoral auterreferente, pues emergió un sistema de partidos cerrado, un club que no rinde cuentas a la sociedad, que monopoliza la designación de candidatos a puestos de elección popular y que se ha separado crecientemente de la sociedad. La centralidad de los medios de comunicación y las necesidades del trabajo clientelar territorial han elevado el costo de las campañas y colocado a los políticos a merced de los poderes fácticos ante sus necesidades ingentes de financiamiento.

Todo lo anterior ha llevado a una pérdida de confianza de la población en la clase política, tanto la que ocupa el Estado como la partidaria, y a una crisis latente de representación política y una crisis de legitimidad de los gobernantes.

La fragmentación del poder del Estado, dado el debilitamiento del poder presidencial, el fortalecimiento del poder de los gobernadores y el empoderamiento relativo del poder legislativo federal, todo en el contexto de gobiernos divididos, crea una crisis de gobernabilidad dado el carácter presidencialista del régimen político. Esta crisis se expresa en incapacidad para operar las políticas públicas, en corrupción rampante, en ineficiencia mayúscula en la gestión de las empresas públicas, en pésima calidad de los servicios de salud y educación, en incapacidad para combatir al crimen organizado.

Los partidos políticos no tienen plataformas programáticas que reconozcan, diagnostiquen y menos propongan medidas para superar estos problemas de fondo del Estado mexicano. Los partidos parecen operar a espaldas de la realidad, interesados casi exclusivamente en las disputas de poder de corto plazo. Esta limitación se expresa también como una crisis de liderazgo, pues los dirigentes formales y fácticos no tienen la altura política que exigen los retos del presente. Entre 2013 y 2014 esta crisis se ha manifestado en divisiones internas en todos los partidos.

## Las elecciones de 2012

Una explicación de la victoria de Enrique Peña Nieto en las elecciones de 2012 debe empezar por la peculiaridad de su caso. Se trató del primer candidato en ser construido y desarrollado de manera sistemática como producto político mediático en la joven historia de la democracia mexicana. Su campaña inició seis años atrás, cuando ciertos ejecutivos de la televisión y algunos tecnócratas visionarios descubrieron en el joven gobernador del Estado de México cualidades apropiadas para la competencia electoral en el siglo XXI: juventud, presencia física, la apariencia de pertenecer a una nueva generación de políticos y los recursos y visibilidad que le proporcionaban el ser gobernador del estado más poblado y con mayor presupuesto del país. A partir de ese momento, el “producto” Peña Nieto fue lenta y cuidadosamente construido, no sólo en el campo mediático (a través de una presencia casi constante en la televisión), sino también por medio de alianzas con los nuevos gobernadores priístas en todo el país, cuyas campañas Peña contribuyó generosamente a financiar (así como también las de numerosos diputados federales y locales y hasta alcaldes de algunas ciudades grandes).

Peña Nieto desarrolló una red política propia basada en su gran capacidad financiera y en la eficaz operación política de su equipo de ingenieros electorales, los cuales adquirieron sofisticadas metodologías de análisis electoral, crearon una red de empresas proveedoras de publicidad electoral a bajo costo, establecieron relaciones con empresas encuestadoras que trabajaban en todos los estados y contrataron a jóvenes tecnócratas innovadores en materia financiera y tecnológica, quienes desarrollaron una red paralela de operación electoral que se sumó a la tradicional red territorial priísta, por cierto perfectamente aceptada con abundantísimos recursos provenientes de los erarios de los estados gobernados por el PRI.

El proyecto de Peña Nieto, que adquirió sus contornos más ambiciosos luego de la arrasadora victoria del PRI en las elecciones federales intermedias de 2009, consistió en evitar a toda

costa el éxito de los proyectos de reforma del presidente Calderón en materia fiscal, petrolera y laboral, mientras se ampliaban los espacios de acción de los demás gobernadores priistas, quienes fueron atraídos a un proyecto de reorganización del PRI centrado en su persona. De 2009 en adelante se empezaron a construir los mecanismos financieros que permitirían contar con una gigantesca suma para la campaña presidencial, se anularon los posibles candidatos alternos dentro del propio PRI y se maniató al débil gobierno federal panista a través del bloqueo parlamentario de todas sus iniciativas importantes.

Para fines de 2011 estaba claro que el triunfo de Peña Nieto en las elecciones presidenciales era casi seguro, dado el desgaste e ineficacia del gobierno panista, la debilidad de su candidata presidencial Josefina Vázquez Mota y la posible división de las fuerzas de izquierda ante dos candidaturas viables: el Jefe de Gobierno de la Ciudad de México, Marcelo Ebrard, quien gozaba de una imagen de izquierda moderna; y Andrés Manuel López Obrador. El triunfo de López Obrador en peculiares elecciones primarias en el otoño de 2011, mediante encuesta popular, fortaleció las posibilidades de Peña Nieto, dado el desgaste político del líder perredista y su falta de credibilidad entre el electorado de clase media. Bajo estas circunstancias, parecía que bastaba una campaña normal para garantizar el triunfo priista.

Sin embargo, el grupo de Peña Nieto decidió apostar por una victoria arrasadora que le garantizara al PRI la mayoría absoluta en la cámaras de senadores y diputados, de tal forma que el nuevo presidente pudiese realizar todas las reformas que considerara pertinentes sin verse sometido a negociaciones costosas. Esto le daría tiempo para actuar con rapidez al principio de su gobierno, de tal forma que los efectos de los cambios pudiesen percibirse dentro de su periodo presidencial. Se trataba básicamente de completar las reformas del ciclo neoliberal que fueron detenidas por el propio PRI a lo largo de los dos gobiernos panistas (reforma laboral, apertura de PEMEX a la inversión privada, reforma fiscal) y algunas reformas políticas sin duda necesarias que, sin poner en riesgo la hegemonía priista, permitieran modernizar algunos

aspectos del Estado mexicano (reforma del federalismo, reforma penal, reflatamiento de las agencias reguladoras, y tal vez otra reforma electoral parcial). Es por ello que en 2012 el PRI desarrolló una impresionante campaña electoral durante la cual se realizó un gasto desorbitante y absurdo. En efecto, se llevó a cabo la tradicional parafernalia de los gigantescos mítines, el regalo masivo de todo tipo de productos y el clientelismo tradicional basado en programas sociales de gobiernos estatales<sup>16</sup>.

Por si esto fuera poco, denuncias periodísticas demostraron que la campaña de Peña Nieto contó con un financiamiento masivo y un apoyo logístico integral de parte de los gobiernos estatales priistas. Los aparatos completos de gobierno se tornaron en operadores electorales con territorios y metas de votación claramente asignadas. Secretarios, subsecretarios, directores generales y jefes de departamento de todas las secretarías de los gobiernos estatales priistas fueron responsabilizados del éxito de la votación por zonas, distritos, municipios y hasta secciones electorales. Lo mismo pasó con los gobiernos municipales. En Veracruz, por ejemplo, el gobierno casi dejó de funcionar como tal dos meses antes de la elección, pues los funcionarios andaban operando políticamente. La inversión realizada por esta vía es incuantificable, pero lo seguro es que, en su conjunto, ascendió a varios millones de dólares en cada Estado. La legislación vigente carece de prescripciones para vigilar este tipo de gastos, cuya absoluta impunidad sólo es explicable por la más completa ausencia de mecanismos de rendición de cuentas y por la complicidad de los congresos estatales y sus respectivos órganos de auditoría<sup>17</sup>.

La compra masiva de espacios en la prensa local de casi todo el país y el exceso, rayano en lo absurdo, de espectaculares bardas pintadas, carteles y todo tipo de materiales de publicidad tuvo un costo mayúsculo e inmoral que el Instituto Federal Electoral (IFE)

---

16 Para una valoración exhaustiva de las condiciones de las campañas electorales en 2012, ver Aziz Nassif (2013)

17 Para una explicación de las condiciones que han propiciado el empoderamiento de los gobernadores, ver Olvera (2012). Sobre el caso de Veracruz, como ejemplo, ver Olvera, Zavaleta y Andrade (2012).

fue incapaz de monitorear y controlar y que la Fiscalía Especializada en Delitos Electorales (FEPADE) fue incapaz de sancionar. El IFE demostró ser una institución notablemente dotada para organizar el proceso electoral, pero pobremente organizada para monitorear los gastos reales de campaña y la cobertura en medios de comunicación estatales y locales. La FEPADE se confirmó como una institución casi simbólica y absolutamente inoperante, al igual que las procuradurías de justicia, federal y estatales.

El PRI y su candidato sacaron ventaja abusiva y sistemática de estas debilidades institucionales y legales del campo electoral. Es por ello que su triunfo, para una parte de la población, fue considerado ilegítimo. Millones de ciudadanos observaron claramente el reparto masivo de toda clase de regalos a la población, la compra de votos (nueva y vieja), la saturación propagandística, el despliegue faraónico de los mítines de campaña, los operativos presidenciales que se otorgaron al candidato en su campaña y la forma autoritaria en que los empleados públicos, estatales y municipales fueron obligados a trabajar como operadores electorales en casi todo el país.

Por esta razón, el triunfo de Peña Nieto constituyó una fase inicial de restauración del viejo régimen, en la forma y en el fondo. En la forma se borraron las fronteras entre el partido y el gobierno, como antaño. Los gobiernos estatales actuaron, cínica y abiertamente, como operadores electorales en la mejor tradición priísta histórica. En el fondo, se experimentó una violación a los derechos democráticos de la ciudadanía de manera sistemática y generalizada a través de mecanismos clientelares y de compra y coacción del voto centralmente diseñados a través de una ingeniería electoral exhaustiva, en cuyo desarrollo se invirtieron gigantescas sumas de dinero público y/o fondos privados de origen desconocido<sup>18</sup>.

La victoria de Peña Nieto se logró por medio de la violación flagrante de los principios político-morales que nutrieron la transición: equidad en la competencia, no intervención del gobierno en el proceso electoral; prohibición del financiamiento privado;

---

18 Ver Jusidman (2013).

libertad del voto. La legalidad electoral establecida en el código electoral de 2008 fue formalmente respetada, pero sustantivamente violada. El código vigente fue redactado de forma tal que las violaciones a sus reglas no implicaran la descalificación legal de los resultados. Así como en las elecciones del 2000 quedó en claro que los “Amigos de Fox” y el sindicato petrolero habían financiado ilegalmente las campañas de Fox (PAN) y de Labastida (PRI), respectivamente, sin que esto tuviera ninguna consecuencia en los resultados, en esta ocasión el PRI y su candidato se permitieron el lujo de financiar su campaña por vías poco claras sabiendo que lo peor que podían esperar, bajo las leyes vigentes, era una multa pagable a largo plazo y en facilidades (y con dinero público).

Para colmo, en el proceso electoral de 2012 el PRI no tuvo contraparte moral desde el otro poder real del Estado. El gobierno federal y el PAN incurrieron también en múltiples ataques a la democracia. La estructura burocrática dedicada a administrar los subsidios a la pobreza se volcó por completo a la operación electoral. Otras áreas del gobierno federal intentaron algo similar, con mucha menos eficacia y experiencia que el PRI. La falta de unidad de mando y de compromiso real del presidente Calderón con su candidata Josefina Vázquez Mota condicionó el bajo impacto de la operación electoral del gobierno federal. Ahí donde hubo adecuada cadena de mando y dinero suficiente el PAN tuvo buenos resultados, como en los estados de Veracruz, Nuevo León y Tamaulipas, donde Vázquez Mota ganó la mayoría de votos. Tristemente, este hecho indica que la compra y coacción del voto siguen funcionando para los partidos que tengan los recursos para hacerlo.

Los partidos oportunistas, el Partido Verde (PVEM) y el Partido Nueva Alianza (Panal), consumaron una operación de confusión y distracción de los votantes flotantes aprovechando la escasa cultura política de algunos sectores de la ciudadanía, lo cual les permitió mantener el registro legal y tener diputados suficientes como para negociar con el PRI votos estratégicos en la cámara de diputados.

La izquierda organizada no estuvo a la altura del reto. La Alianza del PRD, Partido del Trabajo (PT) y Convergencia, nor-

malmente aliados tanto en elecciones federales como en la mayoría de las locales, careció de líneas claras de comando, de recursos materiales, financieros y humanos suficientes y de verdadera cooperación entre las partes. Partidos desinstitucionalizados y divididos, escasez de recursos, magra operación electoral de terreno, malos candidatos a diputados y senadores, fueron los factores de la debilidad de la izquierda. El movimiento de López Obrador, Movimiento de Regeneración Nacional (Morena), no logró cubrir todas las casillas ni tornarse en un factor de disuasión de la compra de votos. Fue la sorpresiva aparición del movimiento *#YoSoy132* lo que revivió su candidatura y planteó un reto temporal a la aplandadora priísta. En efecto, una visita del candidato Peña Nieto a la Universidad Iberoamericana, escuela superior jesuita de la Ciudad de México, terminó en una protesta estudiantil por la invasión de personas “acarreadas” a la institución, y por la respuesta final de Peña Nieto a las preguntas del público, en la que legitimó y avaló la brutal represión del movimiento popular de Atenco en 2006. La protesta estudiantil rápida y sorpresivamente se extendió a otras universidades, públicas y privadas, de todo el país, con especial fuerza en la Ciudad de México y Guadalajara.

El *#YoSoy132* fue un movimiento realmente novedoso, histórico a pesar de su brevedad, pues ha sido el primer movimiento juvenil universitario verdaderamente nacional. No se limitó a la capital sino que se organizó en mayor o menor escala en por lo menos 50 ciudades, con agendas distintas en cada caso, pero compartiendo el piso común de la protesta en contra el autoritarismo político nacional. Esta protesta se canalizó contra el candidato del PRI, a quien se vió como un producto consumado del PRI histórico, pero también contra la opresión que sufren los mexicanos por parte de los medios de comunicación privados<sup>19</sup>. La crítica del movimiento a la oligopolización de la televisión, en la que sólo dos cadenas nacionales acaparan el 92% del mercado, y a la pobreza informativa y analítica de los demás medios, fue una contribución extraordinaria a la agenda de una democratización

---

19 Para un análisis a fondo de este movimiento, ver Alonso (2013).



del espacio público. El efecto político del movimiento fue la activación de un amplio sector de la juventud universitaria, que encontró en López Obrador la única alternativa viable frente al PRI restaurador y el PAN heredero de un gobierno desastroso. Si bien es imposible cuantificar el impacto electoral del movimiento, lo cierto es que Peña Nieto perdió valiosos puntos en la primavera de 2012 y López Obrador repuntó lo suficiente como para plantear un inesperado reto al PRI<sup>20</sup>.

Al final, los resultados arrojaron el 38.21% de los votos para Enrique Peña Nieto, 31.69% para Andrés Manuel López Obrador y 25.41% para Josefina Vázquez Mota. En 2006 López Obrador había obtenido el 35.3% de los votos, apenas 0.5% menos que el triunfador Felipe Calderón. Lo pequeño de la diferencia le había permitido al político tabasqueño desconocer los resultados y dirigir un movimiento de resistencia que duró varios meses y condujo a una profunda crisis política. En esta ocasión, la gran diferencia entre el primer y el segundo lugar dificultaba tal estrategia. Sin embargo, Andrés Manuel también ignoró los resultados, pero sin contar con la fuerza ni la legitimidad de 2006, aunque en efecto el triunfo de Peña Nieto se había logrado recurriendo a múltiples abusos, como se analizó antes. Sin embargo, la protesta no logró poner en duda los resultados ni generó una crisis política. Además, los partidos de la coalición de López Obrador no estaban dispues-

---

20 El *#YoSoy132*, el movimiento social con un mayor potencial democratizador en los últimos años, experimentó un rápido desgaste político, especialmente de su militancia no profesional, es decir, de los jóvenes que se incorporaron al movimiento como su primera experiencia política. No es fácil soportar la prolongación indefinida de interminables asambleas y la falta de acuerdos concretos y viables en el marco de una gran heterogeneidad política interna. Lógicamente, en un plazo breve tomaron la hegemonía jóvenes de la izquierda radical, cuya escuela ha sido la solidaridad con movimientos sociales como el de Atenco y el zapatismo, o que se formaron en diversos movimientos radicales de izquierda en Oaxaca o en la ciudad de México. Por tener mayor trayectoria política, tiempo y vocación, estos jóvenes ocuparon muchas de las asambleas del *#YoSoy132*, el cual perdió poco a poco su frescura y amplitud. Sin embargo, mantiene en su diversidad y heterogeneidad una agenda democrática fundamental para México.

tos a comprometer sus escasos recursos y cuestionable legitimidad en una aventura con poco futuro.

El arrastre de López Obrador le permitió a su coalición obtener el 26.9% de la votación para diputados, un incremento extraordinario respecto del 18.1% de las elecciones intermedias de 2009. De manera que la izquierda logró mantenerse como referente político nacional a pesar del desgaste político de su candidato, de las divisiones y fragmentación interna y su incapacidad para conectarse con la sociedad civil. A la inversa, el PAN vio caer su votación y experimentó su mayor crisis política desde la transición.

### **El inicio del nuevo gobierno y la estrategia pactista**

Tanto cálculo político y tanto dinero invertido resultaron, finalmente, en un triunfo relativamente pírrico para el PRI, pues no alcanzó la mayoría parlamentaria, lo cual obligó a Peña Nieto a cambiar radicalmente su estrategia. Dado que sus promesas de campaña, centradas en grandes reformas económicas, exigían cambios constitucionales y la elaboración de una compleja legislación secundaria, el riesgo de veto por el PAN y/o por el PRD se actualizó y hacía temer el regreso a la situación de parálisis política que el propio Peña Nieto había propiciado en los últimos años al torpedear todas las iniciativas de Calderón. Peña Nieto apostó en el proceso electoral a construir una mayoría parlamentaria propia que le asegurara la aprobación en las dos cámaras de reformas en leyes y políticas públicas sin negociación con los otros partidos, así como eventuales reformas constitucionales solamente con el apoyo del PAN. Disminuir a la izquierda fue el propósito principal de su megacampaña, y su efecto esperado era la reconstrucción del poder presidencial. El diagnóstico del equipo de Peña Nieto era que sólo desde un ejecutivo empoderado era posible realizar los cambios necesarios que recuperaran la capacidad de gobernar del Estado mexicano, disminuida a niveles históricos en el período de Calderón por la fragmentación del poder, la crisis de la seguridad pública y la ineficacia del gobierno federal.

Ante el fracaso de esa estrategia debido al #YoSoy132, se planteó la necesidad de imaginar otro método de construcción de la gobernabilidad parlamentaria. La decisión de López Obrador de construir su propio partido (*Morena*), totalmente al margen de su vieja coalición de izquierda, dejó suelto al PRD, y el expresidente Calderón fracasó en su intento de controlar al PAN al término de su gobierno. Estos fueron factores favorables a la negociación de élites, terreno predilecto del nuevo grupo gobernante. Así, durante dos meses se tejió la negociación de un pacto con esos partidos, en la que el eje central fue la agenda de reformas de Peña Nieto, pero incluyendo demandas centrales del PRD y el PAN. La agenda política resultante fue una especie de síntesis de un programa de gobierno. Se trataba de la construcción de un presidencialismo de coalición, que aseguraría la aprobación de un amplio paquete de reformas legales, institucionales y de políticas públicas. La lista tenía casi 100 acuerdos, de importancia diversa, pero sin duda ambiciosos, incluyendo las reformas faltantes del ciclo neoliberal (fiscal, energética, regulatoria), pero también una amplia gama de reformas del Estado necesarias para la consolidación de una democracia operativa (nuevo órgano anticorrupción, nueva reforma electoral, finalización de la reforma penal, empoderamiento del órgano garante de la transparencia, etcétera.)<sup>21</sup>.

Así, el “Pacto por México”, se convirtió en una ambiciosa estrategia para dotar al gobierno entrante de legitimidad política y proporcionarle un piso de gobernabilidad. El objetivo fue crear una amplia base de apoyo parlamentaria para darle viabilidad política a la agenda de reformas y de políticas públicas del nuevo gobierno, y al mismo tiempo asegurar, al menos en parte, el reconocimiento que la izquierda le había negado a Peña Nieto ante su triunfo electoral.

El pacto tuvo desde su origen un formato elitista, pues dejó de lado al Congreso, a los gobernadores y a todos los actores de la sociedad civil. Se asumió que los líderes formales de los partidos

---

21 Una lista completa de la agenda y los acuerdos del “Pacto por México” puede consultarse en [www.pactopormexico.org](http://www.pactopormexico.org)

tenían legitimidad y capacidad efectiva de decisión sobre sus bandadas parlamentarias. En la práctica, la baja institucionalidad de los partidos existentes implica que sus líderes no pueden decidir nada sin previos y tortuosos procesos de consulta y negociación internos. Esta había sido desde años atrás una de las razones de la parálisis política del país, y en esta ocasión habría de conducir a un patente retraso de la implementación del pacto en 2013.

Debido a lo ambicioso del proyecto de reformas en los campos educativo, hacendario, de política económica, y de política de seguridad contenidos en el “Pacto por México”, hubo quienes lo compararon con el “Pacto de la Moncloa” (1977), el momento fundacional de la transición española. Pero el “Pacto por México” no cuenta con la participación de los actores de la sociedad civil, ni con el consenso de los partidos como instituciones. Demasiado poco para un hipotético pacto fundacional.

Los acuerdos, sean mayores o menores por su importancia política, no se pueden investir de alguna legitimidad cuando hay una exclusión deliberada de los actores sociales. Un pacto a espaldas de la ciudadanía no puede considerarse de ninguna manera fundacional, sino más bien la reiteración de un principio esencial del nuevo grupo gobernante: la política se hace en las alturas, se negocia en privado y se administra su ejecución de acuerdo a las circunstancias políticas del momento. Los ciudadanos sólo pueden cumplir el papel de espectadores.

Tratándose de un proceso en marcha, es difícil y prematuro, a la hora de escribir estas líneas, hacer un balance de su verdadero potencial de legitimación y de gobernabilidad. Peña Nieto convirtió el “Pacto por México” en la marca de su gobierno y lo vendió internacionalmente como el principio de la transformación estructural de México. Hasta la primera mitad de 2014, este pacto ha resultado en varias reformas constitucionales trascendentes que en ciertos campos se han traducido ya en legislación secundaria.

En primer término la reforma de la educación, que implica que el Estado retome el control de la contratación de profesores y la implantación de mecanismos de evaluación del desempeño docente, hasta ahora inexistentes. Ha sido el SNTE, el sindicato de

profesores, el poder que ha administrado la educación en México, dando lugar a absurdos excesos como la venta y herencia de plazas, la existencia de miles de “profesores comisionados” en labores políticas y el descuido patente de la infraestructura educativa en las zonas más pobres del país. Hasta hoy es incierto si en verdad el Estado logrará desplazar al SNTE e imponer su autoridad. Además, la resistencia de la fracción de izquierda del sindicato educativo, la Coordinadora Nacional de Trabajadores de la Educación (CNTE), se tradujo en 2013 en vastas y prolongadas movilizaciones de protesta en la Ciudad de México y en varias capitales estatales. Lo cierto es que esta reforma recentraliza el control laboral y de desempeño en el gobierno federal y priva a los estados de la autonomía que tuvieron durante veinte años en la materia.

Se completó también la reforma de la Ley de Acceso a la Información Pública y la designación de nuevos comisionados del IFAI, el cual adquirió autonomía constitucional. Sin embargo, los nuevos comisionados tienen un perfil técnico, no civil, y fueron designados de acuerdo a cuotas de partido, lo cual condiciona negativamente su autonomía real. El nuevo IFAI también se convierte en ventana de última instancia para toda petición ciudadana de información, incluida la dirigida a las autoridades estatales o municipales, lo cual le otorga un nuevo poder (por ahora, bienvenido) y constituye también una forma de recentralización.

Se hizo una reforma fiscal que empezó a aplicarse en 2014. La reforma ha golpeado duramente a los negocios pequeños y medianos y ha cerrado algunas vías de evasión fiscal de grandes empresas. Pero en el corto plazo ha causado una parálisis de la inversión que ha profundizado el estancamiento del país.

La reforma anticorrupción no ha prosperado y parece estar en el último lugar de las prioridades del gobierno y de los partidos.

Se aprobó una nueva reforma electoral que tiene como eje la centralización de la organización de elecciones en el nuevo Instituto Nacional Electoral. Los gobernadores dejarán de manejar de manera directa los procesos electorales en sus estados y este control pasará al nuevo órgano. Además, y este es un cambio fundamental, se ha aprobado la reelección legislativa hasta por dos veces de los

diputados (12 años máximo) y por una vez los senadores (12 años). También los presidentes municipales y los diputados se podrán reelegir dos veces, pero cada estado deberá cambiar su constitución para aterrizar esta posibilidad. Se aprobaron las candidaturas independientes, una añeja demanda de ciertos sectores de la sociedad civil, pero se le pusieron tantos candados que es casi imposible que alguien pueda optar por esa vía. Se aprueban también formas de democracia directa, como el plebiscito, el referéndum y la iniciativa popular, todas con reglas que *de facto* las tornan inviables. Finalmente, en el mismo paquete, aunque se trata de un tema independiente, se aprobó la creación de una Fiscalía de la Nación que será independiente del poder ejecutivo, lo cual permitirá al fin tener un ministerio público autónomo, pero sólo hasta el 2018.

Ese paquete electoral fue el precio que el PAN y el PRD impusieron al gobierno para aprobar las otras reformas. Es incierto si la reelección terminará fortaleciendo a los partidos como instituciones o a los cacicazgos locales. Como sea, la centralización de todo proceso electoral en el INE implica un retroceso en el federalismo, pero a petición de partidos que reconocen su incapacidad para actuar como contrapesos de los gobernadores en los estados. Se acepta la debilidad de los partidos en lo local, donde son presas fáciles de la corrupción impulsada por los gobernadores. Pero no está claro que la centralización vaya a resolver el problema de la desinstitucionalización de los partidos.

Dos reformas inacabadas acapararon el debate público a mediados de 2014. Se trata, de una parte, de la reforma de las telecomunicaciones, que hipotéticamente debe garantizar mayor competencia en los mercados televisivo (abierto y por cable), radiofónico, y de telefonía fija y móvil. Grande resistencia ofrecen los monopolios históricos del sector, TELEvisa (y TV Azteca), y TELMEX-TELCEL. En este terreno se libran batallas decisivas por el poder mediático, donde al parecer el gobierno ha decidido aliarse a las grandes empresas en aras de mantener sus ventajas de posición en los medios.

De otra parte, está la llamada reforma energética, que consiste en la apertura a la inversión privada de la exploración, extracción,

transporte, procesamiento y venta de petróleo y gas y sus derivados, que hasta hoy es un monopolio absoluto del Estado. Esta es la madre de todas las reformas en México, pues el gobierno apuesta a que esta apertura traerá inversión y tecnología extranjeras a México, la cual es imprescindible dado el fin del petróleo fácil, la obsolescencia de las refinerías, la irrefrenable corrupción de la empresa estatal (PEMEX) y la urgencia de invertir en exploración y perforación en aguas profundas.

El gobierno de Peña Nieto se ha convertido en un peculiar promotor de un proyecto reformista con profundo sentido conservador. El “Pacto por México” ha terminado siendo un pacto de sobrevivencia de una fracción de las élites político-partidarias: la que sabe que, como dijo Lampedusa, todo debe cambiar para que todo siga igual. En el PRI, el grupo de Peña Nieto sabe que el capitalismo mexicano debe salir de su modelo monopólico y todavía estado-céntrico para tener viabilidad a largo plazo, sobre todo después de 10 años de estancamiento, que, visto a más largo plazo, se remonta hasta 1981. En los últimos 20 años el país ha crecido a tasas de sólo 2% anual, con un PIB per cápita casi inmóvil. En lo que va del siglo XXI, México es el único país latinoamericano que no ha crecido, razón por la cual la pobreza ha aumentado. Este grupo de tecnócratas sabe también que es necesario un gobierno más eficiente y menos corrupto para crecer, y la única vía que han encontrado es recentralizar el gasto en el gobierno federal, quitándoles espacio discrecional a los gobernadores. En el mismo sentido van las nuevas reglas de operación de los fondos federales que manejan los gobiernos municipales. Y el impulso a múltiples órganos autónomos, en última instancia controlados desde el ejecutivo, va en la misma dirección. La recentralización trae de regreso, casi inevitablemente, el presidencialismo sin contrapesos.

En el PAN, el pragmático dirigente Gustavo Madero logró, con su grupo, desplazar a la fracción más beligerante controlada por el expresidente Calderón. Madero apoya las reformas y la alianza con Peña Nieto en temas claves como la reforma de la energía, y apuesta a que un PAN constructivo podrá borrar la imagen de incompetencia de los gobiernos panistas anteriores y volver a ser

competitivo. Es difícil, pues la crisis moral del partido es profunda, al igual que su división interna.

En la izquierda vienen largos años de marginación e irrelevancia. Andrés Manuel López Obrador ha fundado su propio partido personal (Morena) para librarse de los partidos pragmáticos, clientelares y corporativos que lo venían apoyando. El PRD, el histórico partido de la izquierda unificada, ha negociado con Peña Nieto las reformas, con la excepción de la de energía, a la cual se opone. El ex candidato presidencial y líder fundador de ese partido, Cuahitémoc Cárdenas, sigue en esa formación, pero, al igual que López Obrador, sufre un desgaste de su imagen y tiene ya 80 años. Ninguno de esos partidos puede aspirar más que a competir por la misma base de electores. Los otros dos partidos de “izquierda”, el Partido de los Trabajadores (PT), y Convergencia, un partido familiar, están destinados a perder el registro legal en las próximas elecciones, después de haber explotado la “marca” López Obrador por 15 años.

A pesar de las grandes ventajas que la división interna de la derecha y de la izquierda le ofrece al gobierno, y de que las reformas avanzan, la popularidad del presidente Peña Nieto está en caída, pues los conflictos derivados de la implementación parcial de las reformas y el estancamiento económico han cansado a la ciudadanía, cuyas expectativas fueron infladas por el aparato de propaganda del gobierno. Hay elecciones intermedias en 2015, y ahí se verá la nueva correlación de fuerzas.

Mientras tanto, en los estados del país el autoritarismo se ha reconstruido o bien nunca terminó de irse. Hay nueve estados del país donde el PRI nunca ha perdido el poder, en todos los cuales la vida política local es irrespirable. En la mayoría de los demás, diversas modalidades de autoritarismo, sea del PRI o de los otros partidos, se han venido desarrollando. La involución autoritaria de la política subnacional es un dato correlacionado con el empoderamiento de los gobernadores en el ciclo de transición. Este proceso se ha acompañado de una degradación de la vida pública local, y en los casos más graves, de una casi completa desintegración del propio Estado. Tales son los casos de Michoacán, en el occidente del país,



y de Tamaulipas, en la frontera nororiental. La ingobernabilidad en esos dos estados se asocia al empoderamiento del crimen organizado y a la colonización de los gobiernos estatales y municipales.

Este problema plantea el verdadero fondo de la cuestión. El proyecto de restauración del presidencialismo autoritario no es viable en ausencia de una verdadera reconstrucción del Estado. Es la profunda degradación del Estado en todas sus instancias y niveles, pero especialmente en el ámbito subnacional, lo que bloquea el desarrollo del país y lo coloca en crisis de gobernabilidad en al menos algunas regiones. Podrá un grupo de priístas rescatar al país del estancamiento inacabable?

## Conclusiones

El triunfo del PRI en las elecciones presidenciales de 2012 abrió una nueva etapa en el prolongado interregno iniciado en el año 2000 con la alternancia. Esta etapa, en sus tendencias actuales, no apunta a la democratización, sino a una probable reconstrucción del viejo régimen en una modalidad neoliberal, que ha estado en ciernes desde el inicio del proceso.

El primer elemento a tomar en consideración es la forma que adoptó el triunfo del PRI. El partido recurrió a un arsenal de trampas digno de los mejores tiempos del partido autoritario. La renovada fusión entre los gobiernos estatales y el partido en todos los estados gobernados por el PRI (aunque también en los estados gobernados por los otros partidos) apunta a la reconstrucción de la relación de dependencia del partido respecto del ejecutivo que caracterizó al régimen autoritario clásico. La tendencia se refuerza si consideramos otros elementos en operación en el sistema político, especialmente en los estados: el control por los gobernadores de los poderes legislativo y judicial, así como sobre las instituciones formalmente autónomas garantes de derechos (Olvera, 2010). A nivel federal no se ha vivido esta reconstrucción plena (o sobrevivencia) del viejo modelo presidencialista, pero el riesgo existe a pesar de las reformas legales en ciernes.

Los cambios constitucionales y en leyes secundarias que se están promoviendo en el marco del “Pacto por México” no han tocado (ni está en la agenda) el núcleo duro del autoritarismo: no se proponen mecanismos eficaces de rendición de cuentas (el organismo anticorrupción es una vaga promesa); la creación de una procuración de justicia autónoma y profesional se ha pospuesto hasta 2018; se habla del tema, pero hay un vacío de proyectos realistas para crear fuerzas policiales profesionales; lo mismo en materia de proyectos viables de profesionalización del servicio público (con posible excepción de la educación); no hay proyectos para la reforma radical de los gobiernos municipales, que son el eslabón más débil del Estado; tampoco para controlar el poder discrecional de los gobernadores; no se cuenta con proyectos realistas de impulso a la democracia participativa, y no se han materializado en leyes secundarias operativas y viables las candidaturas independientes y las formas de democracia directa (plebiscito y referéndum).

El interés casi único del nuevo gobierno federal es pasar las reformas necesarias para concluir el ciclo neoliberal, en la esperanza de atraer inversión extranjera, sobre todo en el área de energía, así como aquéllas que se requieran para el control, desde el gobierno, sobre los poderes fácticos más poderosos y que retan la soberanía del Estado: sindicatos corporativos (SNTE y STPRM) y empresas monopólicas. Aspira también, de manera precaria, a recuperar el control del territorio en vasta zonas del país que hoy están en manos del crimen organizado (al menos parcialmente). Cualquier otra transformación está fuera de la agenda.

Si el gobierno está sólo interesado en modernizar la anémica economía del país y en controlar a los poderes que son capaces de imponerle vetos y condiciones, cabe preguntarse si hay otros actores políticos y sociales que sean capaces de impulsar una verdadera agenda democrática. Los principales partidos de oposición lucen frágiles, fragmentados, divididos y carentes de perspectivas programáticas alternativas. En la sociedad civil se observa debilidad, fragmentación organizacional y ausencia de liderazgo.

Las perspectivas de la democratización son magras en el corto y mediano plazo. Sólo una nueva fase de movilizaciones sociales articuladas puede cambiar esta dinámica.

## Bibliografía

- Alonso, Jorge 2013 “Cómo escapar de la cárcel de lo electoral: el Movimiento #YoSoy132”, en *Desacatos*, México, Número 42, Mayo-Agosto.
- Alvarez, Lucía (coordinadora) 2002 *La Sociedad Civil ante la Transición Democrática*, México: Plaza y Valdés Editores.
- Astorga, Luis 2005 “El tráfico de drogas, la seguridad y la opción militar”, en Aziz, Alberto y Jorge Alonso (editores) *Globalización, poderes y seguridad nacional*, México: CIESAS-Porrúa Editores.
- Avritzer, Leonardo 2002, *Democracy and the Public Sphere in Latin America*, Princeton: Princeton Paperbacks
- Aziz Nssif, Alberto 2013 “Paradojas electorales de 2012”, en *Desacatos*, México, Número 42, Mayo-Agosto.
- Cancino, César 2002 “De la transición continua a la instauración democrática”, en: Alvarez, Lucía, op. cit.
- Castañeda, Jorge G. y Manuel Rodríguez W. 2009 *Y México ¿por qué no?*, México: FCE.
- Dagnino, Evelina, Olvera, Alberto J. y Panfichi, Aldo 2006 “Para otra lectura de la disputa por la construcción democrática en América Latina”, en: Dagnino, Evelina, Olvera, Alberto J. y Panfichi, Aldo (editores) *La Disputa por la Construcción Democrática en América Latina*, México: FCE-CIESAS- Universidad Veracruzana.
- Hagopian, Frances y Scott Mainwaring 1987 “Democracy in Brazil: Prospects and Problems”, *World Policy Journal*, Vol. V, pp. 485-514.
- Isunza Vera, Ernesto 2006, “El reto de la confluencia. Las interfaces socioestatales en el contexto de la transición política mexicana (dos casos para la reflexión)” en

- Dagnino, Evelina, Olvera, Alberto J. y Panfichi, Aldo (editores), op. cit.
- Jusidman, Clara 2013 “Comentario. Algunas lecciones de las pasadas elecciones federales en México”, en *Desacatos*, México, Número 42, Mayo-Agosto.
- Muñoz Armenta Aldo 2005 *El sindicalismo mexicano frente a la reforma del Estado*, México: UIA
- O’Donnell, Guillermo (editor) 2004 *Informe sobre la Democracia en América Latina*, Buenos Aires: PNUD.
- Olvera, Alberto J. 1999 “Apuntes sobre la esfera pública como concepto sociológico”, en *Metapolítica* 9, México, Volumen 3, Enero-Marzo.
- Olvera, Alberto J. 2003 “Las tendencias generales de desarrollo de la sociedad civil en México” en Olvera, Alberto J. (coordinador) *Sociedad civil, esfera pública y democratización en América Latina: México*, México: FCE- Universidad Veracruzana.
- Olvera, Alberto J. 2007 “Resistencia política y sociedad civil: El PRD, López Obrador y los límites programáticos y políticos de la izquierda mexicana.”, en: Vega, Gustavo (editor) *México ante los retos del futuro*, México: COLMEX.
- Olvera, Alberto J. (coordinador) 2010 *La democratización frustrada. Limitaciones institucionales y colonización política de las instituciones garantes de derechos y de participación ciudadana en México*, México: CIESAS- Universidad Veracruzana.
- Olvera, Alberto J. 2011 “¿Existe la democracia delegativa en México? Notas sobre el régimen político, la transición a la democracia y la rendición de cuentas en México”, en O’Donnell, Guillermo, Osvaldo Iazzetta y Hugo Quiroga (editores) *Democracia delegativa*, Buenos Aires: Prometeo.
- Olvera, Alberto J. 2012a “De cómo y por qué la (precaria) democracia mexicana ha ignorado los derechos humanos”, en Cheresky, Isidoro (compilador) *¿Qué democracia en América Latina?*, Buenos Aires: Prometeo-CLACSO.

- Olvera, Alberto J. 2012b “Poderes fácticos y sistema político en México”, en Espinoza, Víctor y Alejandro Monsiváis (editores) *El deterioro de la democracia: consideraciones sobre el régimen político, lo público y la ciudadanía en México*, Tijuana: El Colegio de la Frontera Norte.
- Olvera, Alberto J., Alfredo Zavaleta y Víctor Andrade (editores) 2012 *Veracruz en crisis*, Vol. 3: *Poderes públicos, elecciones y medios de comunicación*, Xalapa: COVECYT-Universidad Veracruzana.
- Raphael, Ricardo 2007 *Los socios de Elba Esther*, México: Planeta Booket.
- Tilly, Charles 2010 *Democracia*, Madrid: Akal.
- Velázquez Rodríguez, Adrián 2008 *La reconfiguración de lo público y su consecuencia en lo político*, Puebla: Universidad Iberoamericana.
- Whitehead, Laurence 2011, *Democratización, teoría y experiencia*, México: FCE.
- Wondelberg, José 2012 “Los déficits de la transición democrática”, en Cossío, José Ramón y Enrique Florescano (coordinadores) *La perspectiva mexicana en el siglo XXI*, México: FCE-CONACULTA.



# El ciclo electoral del 2014 en Uruguay. ¿Todo igual?

*Gerardo Caetano y Lucía Selios\**

El ciclo electoral uruguayo de 2014, que comenzó con las internas partidarias del 1 de junio, siguió con las elecciones legislativas y la primera vuelta presidencial del 26 de octubre y culminó con el balotaje del 30 de noviembre, finalmente ha marcado un categórico triunfo para el Frente Amplio, liderado por su fórmula presidencial encabezada por el ex presidente Dr. Tabaré Vázquez<sup>1</sup> e integrada

---

\* Doctor en Historia de la Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación de la Universidad Nacional de La Plata, Argentina. Investigador y Catedrático Titular en la Universidad de la República. Coordinador Académico del Observatorio Político del Instituto de Ciencia Política, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República. Integra el Consejo Superior de la CLACSO y es Presidente del Centro UNESCO de Montevideo. Ha obtenido reconocimientos internacionales y ha publicado libros y artículos referidos a la política y las instituciones en Uruguay.

Lucía Selios es Doctora en Procesos Políticos Contemporáneos de la Universidad de Salamanca. Docente Investigadora en el Departamento de Ciencia Política de la Universidad de la República. Investigadora de la Agencia Nacional de Investigación e Innovación de Uruguay.

1 El Dr. Tabaré Vázquez se convirtió en las elecciones de noviembre 1989 en el primer Intendente frenteamplista de Montevideo. Luego fue candidato presidencial por el Frente Amplio en 1994 y en 1999, liderando grandes crecimientos electorales de la izquierda. En el 2004 ganó la Presidencia de la República en primera vuelta, convirtiéndose en el primer presidente frenteamplista de la historia uruguaya durante el período 2005-2010.

también por el Lic. Raúl Sendic<sup>2</sup> como vicepresidente. Este singular “partido de coalición”, que desde hace más de cuarenta años nuclea a las izquierdas uruguayas<sup>3</sup>, ha conseguido de esta manera su tercer mandato consecutivo con mayorías propias en el parlamento, asegurándose para este período 50 de los 99 diputados y 16 de los 31 senadores. Se trata en verdad de todo un éxito de significación histórica.

Como se verá, en el 2014 se dio una campaña extraña e imprevista, que en determinados momentos pareció augurar más sorpresas y movimientos que los finalmente producidos. Sin embargo, los resultados confirmados en las urnas fueron en términos generales muy similares a los de cinco años atrás durante el ciclo electoral de 2009<sup>4</sup>. Esto podría abonar la idea de que el ciclo electoral durante 2014 ha confirmado una fuerte estabilidad y pocos cambios en la política uruguaya. Sin embargo, a poco que se profundiza en el análisis y se interpelan hipótesis y registros de superficie, surgen evidencias para cimentar una perspectiva de análisis más compleja y matizada, abierta incluso al señalamiento de la consolidación de algunos cambios profundos que, desde hace por lo menos dos décadas, están transformando la política uruguaya en varios de sus aspectos tradicionales. Es que más allá de sus formatos peculiares y de las continuidades relativas en los resultados electorales durante el

- 
- 2 Hijo del fundador y del líder histórico del Movimiento de Liberación Nacional Tupamaros, Raúl Sendic (h) fue diputado durante la legislatura 2000-2005. Entre 2005 y 2013 integró el directorio de la empresa pública ANCAP, primero como vicepresidente y luego como presidente. Durante un breve período entre agosto de 2009 y febrero de 2010 fue designado como Ministro de Industria y Energía. Fundador y líder de la lista 711 dentro del FA, obtuvo una excelente votación en las elecciones internas del 1 de junio de 2014. Respaldado por Mujica y por Vázquez, se convirtió en el compañero de fórmula de este último.
  - 3 Luego de un largo proceso fundacional, el Frente Amplio culmina su configuración política en 1971, año en el que compareció por primera vez en elecciones nacionales.
  - 4 Como se verá más adelante, en el ciclo electoral de 2009, el Frente Amplio accedió al gobierno por segunda vez con José Mujica como presidente. Para un análisis completo de ese proceso. ver Gerardo Caetano (2010).



último decenio, el reciente ciclo electoral –que culminará el 10 de mayo de 2015, con la celebración de los comicios departamentales y municipales– a nuestro juicio vuelve a probar que, al igual que lo que está ocurriendo en la gran mayoría de los países latinoamericanos, la democracia uruguaya también está mutando, solo que lo hace con sus tiempos y con sus pautas singulares.

En el texto que sigue los autores se proponen poner en juego esa hipótesis. Para ello transitarán la siguiente hoja de ruta analítica: i) en primer término se desarrolla un análisis exhaustivo acerca de los resultados electorales verificados en las tres instancias del ciclo acaecidas en el 2014; ii) en segundo lugar se inscriben esos resultados dentro de una mirada analítica de más “larga duración”, registrando las principales teorías y modelos interpretativos acerca del comportamiento electoral de los uruguayos, así como sus principales adecuaciones y desajustes con la realidad verificada en los comicios de las últimas décadas, con especial énfasis en aquellos verificados luego de la reforma constitucional aprobada en 1996, que redefinió buena parte del sistema electoral vigente en el país; iii) por último, a partir de las acumulaciones anteriores se profundiza acerca de la hipótesis sobre la confirmación durante el ciclo electoral de 2014 de algunos cambios en curso en la cultura política uruguaya, transformaciones que una mirada superficial podría llevar a subvalorar e incluso a negar, a nuestro juicio con error.

## **Análisis global de los resultados electorales en el 2014**

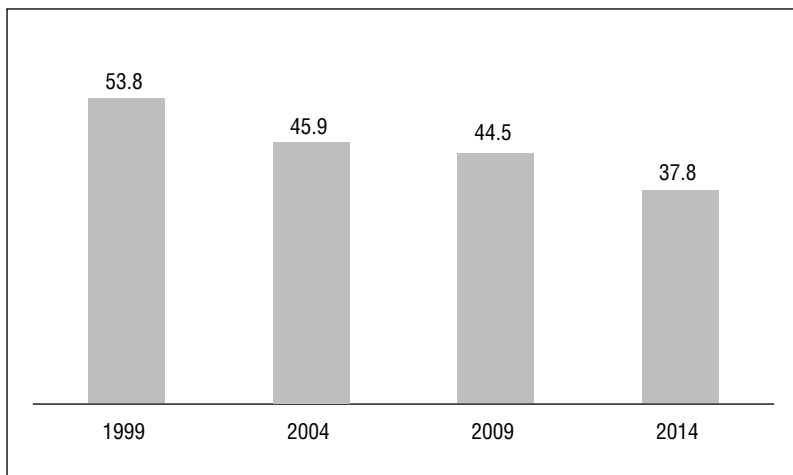
Como ha sido señalado, en el 2014 los uruguayos asistieron tres veces a las urnas para elegir a sus autoridades nacionales y partidarias. A continuación se presentan los resultados obtenidos por partidos y candidatos en cada instancia electoral.

### **Elecciones internas del 1 de junio**

De acuerdo a la normativa electoral vigente, consagrada por plebiscito constitucional del 10 de diciembre de 1996, el ciclo electoral

uruguayo comenzó el 1 de junio de 2014<sup>5</sup> con la celebración de las elecciones internas de los partidos políticos. En estos comicios, los votantes eligieron a los candidatos únicos a la Presidencia de la República así como a sus representantes a las Convenciones Nacionales y Departamentales de cada colectividad política. A diferencia de otras primarias en el mundo, en Uruguay todos los ciudadanos están habilitados para votar, no siendo requisito para ello ningún tipo de afiliación o adhesión partidaria. Cabe destacar además que es la única elección en el país en la que el voto no tiene carácter obligatorio, por lo que las tasas de participación electoral suelen descender en relación a los comicios nacionales. En esta instancia, la participación electoral no superó el 40% de los habilitados, marcando el registro más bajo desde 1999 como muestra el gráfico 1.

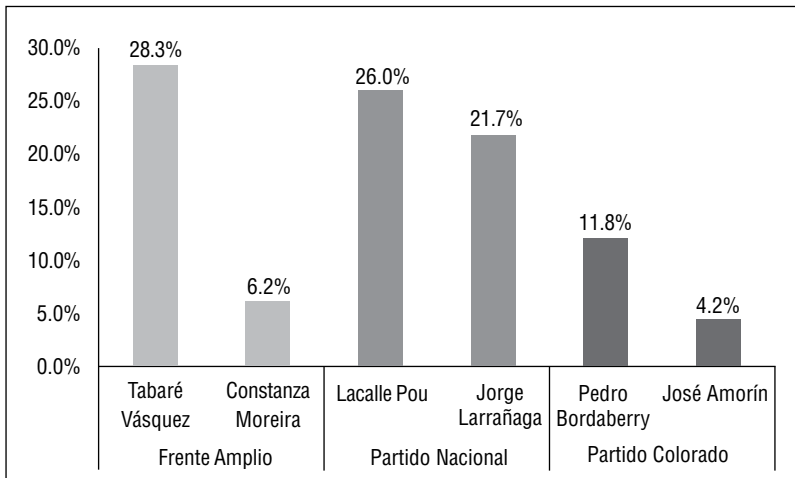
**Gráfico 1**  
**Porcentaje de participación electoral en elecciones internas**



5 En 1999 las internas de los partidos se celebraron el 25 de abril. En el año 2004, a partir de modificaciones legales se realizaron el 27 de junio. En el año 2009, se realizaron el 28 de junio. Por su parte, en el 2014 y luego de un acuerdo interpartidario para celebrar estos comicios antes del comienzo del Mundial de Fútbol en Brasil se realizaron el 1 de junio.

Aunque las disputas eran netamente internas, en términos de porcentajes alcanzados por los distintos partidos, cabe consignar que dentro del Partido Nacional votó el 47,7% de los ciudadanos que sufragaron en los comicios, en el Frente Amplio lo hizo un 34,7% y en el Partido Colorado un 16%. Como se indica en el gráfico 2, en esta elección resultaron victoriosos los candidatos Tabaré Vázquez dentro del Frente Amplio, Luis Lacalle Pou en el Partido Nacional y Pedro Bordaberry en el Partido Colorado. Como se aprecia también en el gráfico 2, tanto Vázquez como Bordaberry consolidaron una vez más una amplia mayoría dentro de sus respectivos partidos<sup>6</sup>, mientras que la disputa en el Partido Nacional mostró una mayor paridad entre sus principales candidatos.

**Gráfico 2**  
**Elecciones internas 2014 porcentaje de votos a los pre-candidatos**



6 Vázquez fue el candidato a la presidencia por el Frente Amplio en forma ininterrumpida desde 1994 hasta 2004. En 1999 tuvo que enfrentar en las internas la candidatura alternativa de Danilo Astori, a quien derrotó en forma concluyente con más del 80% de los sufragios emitidos dentro del FA. Por su parte, en los comicios de 2004, no tuvo rival en las internas. Pedro Bordaberry y su sector *Vamos Uruguay* ha obtenido la mayoría de las adhesiones dentro del Partido Colorado desde 2009.

El gráfico 3 muestra cómo las mediciones de las empresas de opinión pública marcaban en lo previo un cierto favoritismo para el candidato nacionalista Jorge Larrañaga<sup>7</sup>, aunque cabe consignar que al final de la campaña, los guarismos perfilados se encontraban dentro del margen de error<sup>8</sup>. En las últimas semanas de mayo, las mismas empresas registraron un progresivo aumento de la intención de voto a favor de Lacalle Pou, que terminó de consolidarse finalmente tras una ingeniosa estrategia de comunicación política que contribuyó a inclinar la balanza a su favor, en un sentido inesperado por la mayoría de los analistas. Esa estrategia de comunicación de Lacalle Pou se destacó en especial por varias piezas publicitarias que procuraban instalar en la campaña un eje central referido a la polaridad “renovación vs. Restauración”, confrontando dentro del partido con Larrañaga y fuera del mismo con el expresidente Tabaré Vázquez.

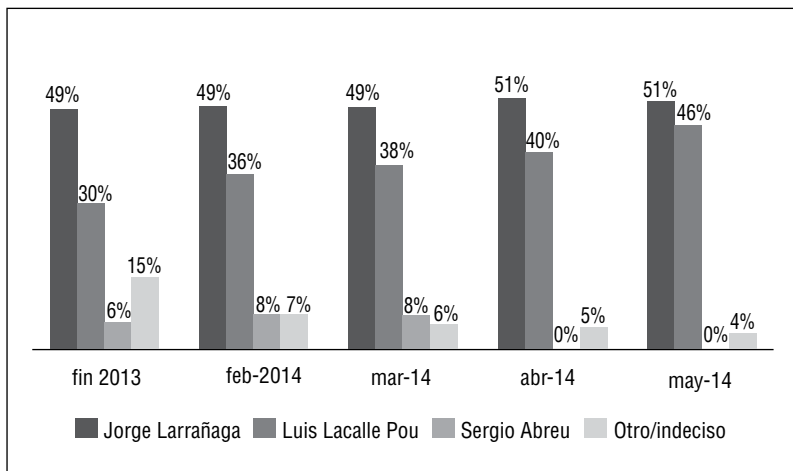
Más allá de la controvertida centralidad de este eje que procuraba enfrentar “lo nuevo” con “lo viejo”, durante el período de la campaña electoral la agenda mediática y las controversias dentro de los partidos comenzaron a perfilar ciertas primacías temáticas que habrían de consolidarse en el segundo semestre del año. Según informó hacia mediados de año la empresa Foco Multimedia, el tema más tratado entre fines del 2013 y mayo del 2014, fue la seguridad, seguido por temas económicos, educativos, de trabajo y de salud.

---

7 Con excepción de Opción Consultores, las demás empresas de opinión pública pronosticaban un ajustado final, con Larrañaga liderando las previsiones de la interna nacionalista con un promedio de cuatro puntos por encima de su competidor, Lacalle Pou.

8 El carácter no obligatorio del voto en las internas aumenta la falibilidad de las estimaciones de las empresas encuestadoras.

**Gráfico 3**  
**Evolución de la intención de voto a las internas 2014.**  
**Partido Nacional**



En la campaña de las internas y en los resultados obtenidos parecieron converger algunas señales que perfilaban interrogantes e incertidumbres de cara a las instancias siguientes del ciclo electoral. Registremos algunas de ellas: i) el electorado demostró un creciente distanciamiento respecto a las definiciones de candidatos y direcciones partidarias, confirmándose una evolución de descenso constante en la participación electoral en las internas, desde la primera experiencia en 1999 hasta esta cuarta instancia; ii) la parte del electorado que sí concurrió a votar supo expresar, incluso más que muchos dirigentes, un aprovechamiento refinado sobre las posibilidades de incidencia que le brindaban las reglas electorales; iii) los principales “terremotos” fueron producidos por dos de los políticos más jóvenes (Luis Lacalle Pou en el Partido Nacional y Raúl Sendic (h) en el Frente Amplio), desde convocatorias que inspiraban apelaciones genéricas a la “renovación”; iv) los electores no solo expresaron con su voto apoyos sino también “descontentos”, como al menos en parte lo indica la buena votación de Constanza Moreira en el Frente Amplio, obtenida con muy

escasos recursos y menguados respaldos sectoriales; v) aunque no podían proyectarse de ninguna manera los resultados de junio hacia las elecciones legislativas y la primera vuelta de octubre, en las internas partidarias comenzaron a prefigurarse cambios significativos en los mapas internos de los partidos, en especial dentro del Frente Amplio y del Partido Nacional, lo que anticipaba modificaciones considerables en la correlación de fuerzas en el parlamento, con todas sus implicancias.

### **Primera vuelta presidencial y elecciones legislativas del 26 de octubre**

Una vez resueltas las distintas internas y ya con candidatos únicos a la Presidencia y con sus convencionales elegidos, luego del interregno forzado por el Mundial de Fútbol que por un mes interrumpió en buena medida la campaña, los partidos políticos y la opinión pública se enfocaron hacia la primera vuelta y las elecciones legislativas de octubre. En esta instancia de voto obligatorio se elegirían los integrantes de las cámaras de diputados y senadores<sup>9</sup>, así como también existía la posibilidad de elección directa del presidente de la República, siempre que el partido del candidato lograra superar el exigente requerimiento del 50 % más uno de los votos emitidos en esta elección<sup>10</sup>. Si esto último no lograba verificarse, las dos fórmulas más votadas pasarían a la segunda vuelta electoral a realizarse a finales de noviembre del mismo año.

El 26 de octubre del 2014, con voto obligatorio pero también desde esa alta participación electoral que resulta una característica tradicional de la cultura política nacional, los uruguayos concurren en forma masiva en la elección<sup>11</sup>. El escrutinio

---

9 En estos comicios también se elige a los representantes políticos a las juntas electorales departamentales que cumplirán funciones de contralor electoral.

10 Esta exigencia es extraordinariamente exigente comparada con las previstas en otros sistemas electorales de la región, dado que para ganar en primera vuelta se computan todos los votos emitidos y no solo los válidos.

11 En esta elección, además los ciudadanos debieron pronunciarse en un plebiscito de reforma constitucional a propósito de una propuesta de bajar

final de la Corte Electoral registra –según se resume en la tabla 1– que el Frente Amplio obtuvo el 47,8% de los votos emitidos, 30,9% el Partido Nacional, 12,9% el Partido Colorado, 3,1% el Partido Independiente, 1,1% Unidad Popular, 0,75 % el Partido Ecologista Radical Intransigente (PERI) y 0,1% el Partido de los Trabajadores (PT). La suma de votos en blanco y anulados llegó al 3,3%, un guarismo por encima del promedio histórico. A partir de estos resultados, las fórmulas del Frente Amplio y del Partido Nacional pasaron a la segunda vuelta o balotaje.

En términos de votos válidos, sobre los que se calcula la distribución de bancas, el Frente Amplio llegó al 49,4%, el Partido Nacional casi al 32%, el Colorado obtuvo el 13,3%, 3,2% el Partido Independiente, 1,2 Unidad Popular, 0,8% el PERI y 0,1 % el PT. En función de estos porcentajes, la Cámara de Representantes quedó integrada por 50 legisladores frenteamplistas, 32 nacionalistas, 13 bancas para el Partido Colorado, 3 para el Partido Independiente y 1 para Unidad Popular. No obtuvieron escaños ni el PT ni el PERI. Por su parte, el Senado quedó conformado por 15 integrantes del Frente Amplio, 10 del Partido Nacional, 4 del Partido Colorado y 1 del Partido Independiente. El senador número 31 quedaba para definirse en la segunda vuelta pues esta banca es ocupada por el vicepresidente de la República, que sería electo en dicha instancia<sup>12</sup>.

---

la edad de imputabilidad penal de 18 a 16 años para menores infractores. El resultado del mismo resultó negativo, al no alcanzarse el apoyo del 50% más uno de los votos emitidos. El voto favorable a la reforma alcanzó sin embargo una votación estimable de aproximadamente el 47%.

- 12 Respecto a la elección de la legislatura saliente, el Frente Amplio mantuvo el mismo número de diputados, aunque perdió un senador. Mientras tanto, el Partido Nacional obtuvo un senador y dos diputados más. El Partido Colorado perdió un senador y cuatro diputados. El Partido Independiente obtuvo su banca al senado y consiguió otra banca a diputados. Por otro lado, Unidad Popular obtuvo su primera banca en diputados.

**Tabla 1**  
**Resultados electorales octubre 2014**  
**Porcentajes por partidos sobre votos emitidos y válidos**

Partidos	% sobre votos emitidos	% sobre votos válidos
Frente Amplio	47.8%	49.4%
Partido Nacional	30.9%	31.9%
Partido Colorado	12.9%	13.3%
Partido Independiente	3.1%	3.2%
Partido Unidad Popular	1.1%	1.2%
Partido de los Trabajadores	0.1%	0.1%
Partido Ecologista Radical Intransigente	0.75%	0.8%
En blanco/anulado	3.3%	-

Fuente. Corte Nacional Electoral.

De acuerdo a estos resultados, el Frente Amplio obtuvo una sólida posición de predominio frente a los otros partidos, aunque no pudo lograr el triunfo directo de su fórmula presidencial en primera vuelta, como ocurrió en los comicios de 2005. Su alta votación resultó sin embargo claramente superior a las estimaciones que las empresas de opinión pública fueron registrando para este partido a lo largo de toda la campaña electoral. Como se aprecia en el gráfico 4, los pronósticos de las encuestadoras subestimaron el caudal electoral que finalmente alcanzaría el Frente Amplio, al tiempo que sobreestimaron las proyecciones de voto para los partidos de la oposición, en especial del Partido Colorado.

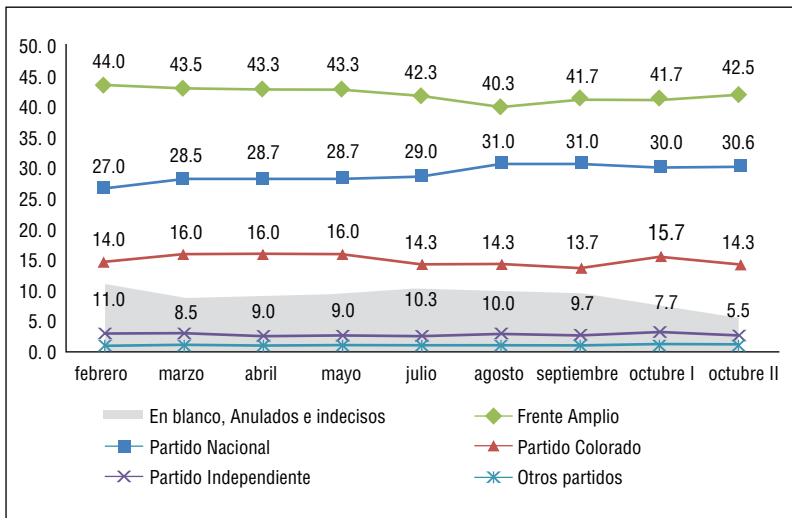
Si resulta evidente que la mayoría de las empresas encuestadoras erraron –en mayor o menor medida, según los casos– en sus estimaciones de manera no esperable, resulta también plausible la hipótesis acerca de que una parte considerable del electorado definió su voto muy cerca de la elección. César Aguiar solía señalar que en el Uruguay los “no creyentes” eran los que definían las elecciones nacionales<sup>13</sup>. Bien propia de un “país laico”, esta tendencia mantiene vigencia y hasta puede haberse incrementado. A los “indecisos tradicionales”, es

13 Reconocido sociólogo uruguayo recientemente fallecido, ex director de la empresa Equipos Consultores.



posible que en este 2014 se les haya sumado un conjunto no despreciable de ciudadanos “descontentos” o “enojados”, preferentemente en la izquierda pero también provenientes de los reiterados vencidos en las internas “blanca” y “colorada” (“wilsonistas” y “batllistas” respectivamente). Parece evidente que se ha ampliado la segmentación del electorado, pero a su vez ha crecido en magnitud la franja de aquellos que vacilan hasta último momento, dentro de un grupo con alta fluidez política que puede reorientar su voto de un modo más dramático e imprevisible que lo que ocurría anteriormente. Aunque todavía lejos de la volatilidad electoral de la mayoría de los países sudamericanos, esta situación apunta a cambios significativos en el comportamiento de los ciudadanos ante las campañas políticas, lo que complica y mucho la tarea de las encuestadoras, tal vez demasiado habituadas a actitudes y proclividades mucho más estables.

**Gráfico 4**  
**Evolución de la intención de voto por partidos durante el año electoral 2014**



Fuente: Elaboración propia en base a datos publicados por las empresas Cifra, Equipos y Factum. Promedios mensuales. Excepto en octubre dónde los datos corresponden a la primera y segunda quincena.

En el marco de una campaña que la gran mayoría de los analistas y hasta los propios actores partidarios coincidieron en calificar como “muy *light*”, el estilo de Lacalle Pou y su propuesta “por la positiva”, que tan buenos dividendos le habían dado en la interna de su partido, parecieron agotarse, en especial en su imagen de “novedad”, al promediar la campaña hacia octubre. Eso ocurrió en forma más o menos simultánea a la profundización de la movilización del aparato frenteamplista, a la emergencia del movimiento sindical jugando un rol fuerte y muy favorable en la campaña hacia las chances de la izquierda, así como a un giro –no anunciado pero innegable– en la estrategia de campaña del Frente Amplio y de su candidato presidencial en particular. Resultó también muy importante el rol jugado por el presidente Mujica participando en forma más o menos directa en la campaña, lo que le ganó acusaciones desde la oposición de violentar la inhibición constitucional<sup>14</sup>.

A la luz de los resultados, estos cambios en la campaña producidos en las semanas previas a las elecciones del 26 de octubre parecen haber sido muy eficaces para el retorno de muchos “descontentos” de izquierda al voto frentista, así como para la decisión –más pragmática que ideológica– de electores “oscilantes” que, a pesar de todos los esfuerzos de los partidos opositores, no fueron persuadidos de propiciar un cambio tan dramático en un contexto de bonanza económica. En cualquier hipótesis, el resultado final de las elecciones de octubre configuró una suerte de “*knock out* técnico” para la oposición en su conjunto, en particular porque las expectativas de todos y en especial del Partido Nacional eran muy otras.

---

14 El artículo 77, inciso 5 de la Constitución de la República prohíbe de manera expresa al Presidente de la República y a los miembros de la Corte Electoral “formar parte de comisiones o clubes políticos”, “actuar en los organismos directivos de los partidos” o “intervenir en ninguna forma de propaganda política de carácter electoral”.

## La segunda vuelta o balotaje del 30 de noviembre

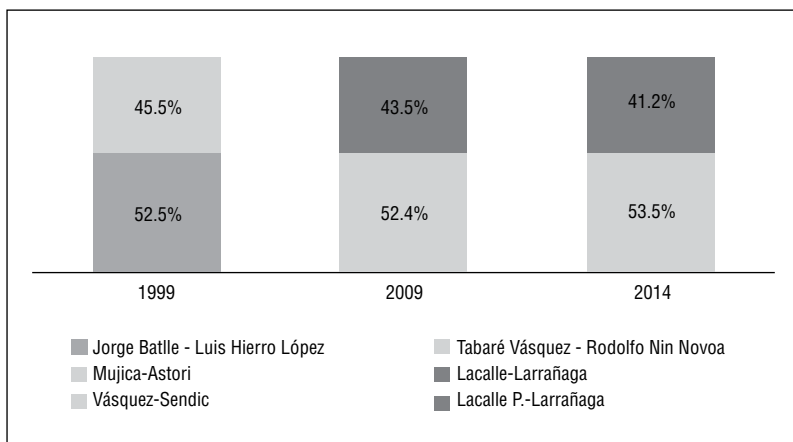
Con estimaciones electorales que perfilaban una diferencia muy difícil de descontar y una situación de desánimo inocultable en las huestes opositoras, de todos modos los resultados de octubre obligaban a las fórmulas de los dos principales partidos a comparecer a una segunda vuelta el último domingo del mes de noviembre. De acuerdo a lo previsto, este último tramo de la campaña de cinco semanas transcurrió sin mayores sobresaltos para el Frente Amplio, con un candidato presidencial que pudo administrar con comodidad su ventaja, la que se vio fortalecida en particular por la crisis inmediata que ganó al Partido Colorado (principal socio del candidato nacionalista para enfrentar al oficialismo) y por las posturas de los restantes partidos que pendularon entre dejar en libertad a sus votantes o postular lisa y llanamente el voto en blanco o anulado para el balotaje. En su casi imposible reto de reunir para el balotaje a todos los uruguayos que no habían votado al Frente Amplio en la primera vuelta, Luis Lacalle Pou se quedó sin socios y con ello, sin margen de estrategia alternativa. Incluso algunos connotados dirigentes del Partido Colorado en forma pública no adhirieron al apoyo decidido por su partido al candidato nacionalista.

Los resultados del balotaje del 30 de noviembre confirmaron lo que resultaba muy esperable a partir de los resultados del 26 de octubre. Para esta segunda vuelta, las empresas de opinión pública se acercaron mucho más en sus proyecciones a los resultados finalmente confirmados, con una victoria categórica de la fórmula Tabaré Vázquez-Raúl Sendic del Frente Amplio sobre sus oponentes de la fórmula nacionalista, Luis Lacalle Pou y Jorge Larrañaga.

En el siguiente gráfico se observan los resultados obtenidos en los tres balotajes disputados en el país desde 1999. En la elección de 1999 el resultado favoreció a la fórmula del Partido Colorado, que con el apoyo del Partido Nacional venció a la del Frente Amplio por 52,5 a 44,5% de los votos. En 2004, como ya se ha señalado, Tabaré Vázquez consiguió ganar en primera vuelta al superar el

50% más uno de los votos emitidos. Por lo tanto y por única vez hasta el presente, en el ciclo electoral de 2004 no se celebró segunda vuelta. La siguiente elección en 2009 enfrentó a la fórmula encabezada por Luis Lacalle Herrera y Jorge Larrañaga del Partido Nacional contra José Mujica y Danilo Astori del Frente Amplio, triunfando estos últimos con el 52,4% de los votos. Finalmente, en 2014 Tabaré Vázquez y Raúl Sendic lograron el 53,5% de las adhesiones, con la obtención de la mayor diferencia histórica desde el cambio de las reglas electorales aprobado en 1996.

**Gráfico 5**  
**Resultados de las fórmulas en balotajes.**  
**Porcentajes sobre votos emitidos**



## Apuntes y relatos para una mirada de más largo plazo

### Cambios y continuidades

Desde la reapertura democrática con los comicios de 1984, en Uruguay se han celebrado siete elecciones. En las primeras cuatro resultaron ganadores los partidos tradicionales, específicamente el Partido Colorado en 1984, el Nacional en la elección de 1989,

y nuevamente el Partido Colorado en las de 1994 y 1999. Fue a partir del 2004 que el Frente Amplio ha podido triunfar consecutivamente en tres oportunidades hasta el ciclo 2014.

De este modo, durante estos treinta años se ha asistido a un proceso de cambio radical en el sistema de partidos uruguayo: se ha pasado de un bipartidismo contestado, a un sistema de tres partidos paritarios en 1994 y a una competencia entre dos bloques políticos a partir de 1999,<sup>15</sup> también caracterizados como “familias ideológicas”. (González y Queirolo, 2000; Lanzaro, 2000; Moreira, 2004; Luna, 2004; Buquet y De Armas, 2004; Chasquetti y Garcé, 2005; Selios y Vairo, 2012)

El bloque de los llamados “partidos históricos o tradicionales” está compuesto por el Partido Nacional y el Partido Colorado, que fueron fundados en las primeras décadas del siglo XIX y que han gobernado el país (salvo durante dos interrupciones provocadas por dictaduras civil militares entre 1875-1886 y 1973-1985) hasta el 2005<sup>16</sup>. El otro bloque, que podría calificarse como “progresista” o de izquierda, está compuesto básicamente por el Frente Amplio, creado en 1971 y cuyo crecimiento electoral tuvo un salto “revolucionario” entre las elecciones de 1989 y 2004.

El gráfico 6 muestra cómo las preferencias electorales de los uruguayos han ido variado de manera contundente durante el

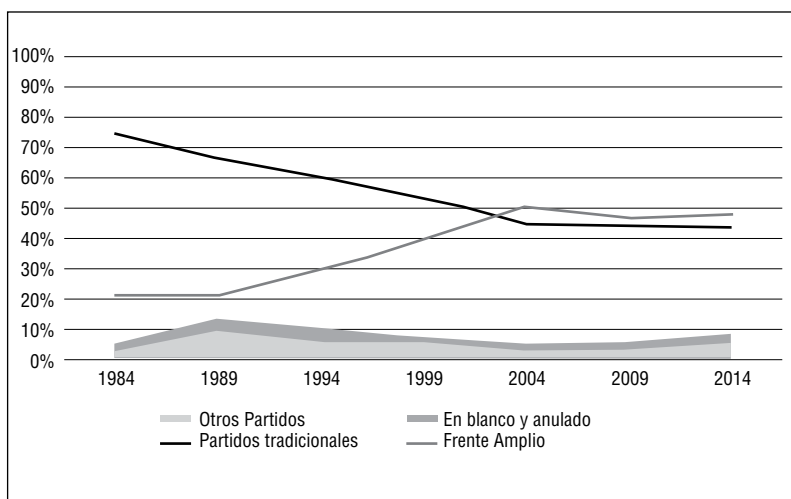
---

15 La inclusión del balotaje en la reforma electoral aprobada en diciembre de 1996 buscaba de manera indirecta que la suma de los sufragios de “blancos” y “colorados” impidiera el triunfo del Frente Amplio en segunda vuelta. De ese modo, su incorporación como regla electoral colaboró para que el bloque tradicional se comportara como un sólo espacio político de cara a la segunda vuelta. Ello se verificó, en mayor o menor medida, en las tres experiencias dadas hasta 2014.

16 Hugo golpes de estado civiles en 1933 y 1942, pero los regímenes subsiguientes fueron breves y dominados por los partidos tradicionales, sin presencia militar. Hasta 1966, “blancos” y colorados” concentraban aproximadamente el 90% del electorado, situación que empezó a variar a partir de la comparecencia del Frente Amplio desde 1971, con algo del 18% de los votos en esa instancia. Puede decirse que todo vestigio de bipartidismo se extinguió definitivamente a partir de 1994, con la situación de cuasi triple empate entre “colorados”, “blancos” y “frentistas” verificada en esa instancia.

período. Se aprecia cómo dos procesos simultáneos (el progresivo aumento del voto al Frente Amplio y el declive consiguiente de los partidos tradicionales) encontraron su culminación y, al mismo tiempo, su punto de equilibrio en la elección de 2004, luego de dos décadas de cambio profundo, en particular si esas transformaciones se inscriben en la clave histórica del comportamiento electoral uruguayo. A partir de ese momento, la competencia se estabiliza y ambos bloques (“tradicional” y “progresista”) mantienen una competencia de polaridades asimétricas pero contenidas, con ventaja para la izquierda. Esa paridad ha dado en las tres últimas elecciones una ventaja más o menos pequeña pero sólida para el Frente Amplio que ha conseguido, como vimos, quedarse con el Ejecutivo Nacional y obtener mayoría legislativa propia en tres instancias consecutivas, algo que en el país no ocurría desde hacía más de medio siglo.

**Gráfico 6**  
**Evolución del voto por bloques políticos 1984-2014**



El gráfico 6 también ofrece información sobre otro factor relevante como el voto a otros partidos menores y la evolución del

voto en blanco y anulado. Este último ha sido relativamente bajo en estos años situándose en 3% como promedio. En los últimos treinta años, en tres ocasiones el porcentaje de voto en blanco y anulado estuvo por encima de ese guarismo: en 1989, 1994 y 2014. Por su parte, la adhesión a pequeños partidos se ha situado entre 2.5 y 9.2 % durante el mismo período. En cuatro de las siete elecciones estos partidos han tenido un porcentaje mayor de adhesión, específicamente en las elecciones de 1989, 1994, 1999 y 2014.

**Tabla 2**  
**Volatilidad electoral**

Año	Volatilidad	
	Interpartidaria	Interbloque
1984	5.7	4.9
1989	13.4	7.1
1994	11.5	5.6
1999	9.9	8.5
2004	24.8	9.4
2009	7.6	1.7
2014	4.2	2.1

Fuente: Banco de Datos, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República.

Volviendo a los resultados electorales, si se analizan los datos de volatilidad durante el período considerado (ver Tabla 2) puede observarse que el cambio en el caudal electoral de los partidos y de los dos grandes bloques de elección a elección ha sido pequeño<sup>17</sup>. Sin embargo, se han verificado de todos modos movimientos considerables en las preferencias electorales entre la elección de 1999 y 2004, llegando a 25.8 puntos entre partidos y a 9.4 entre bloques. Después de este movimiento de cambio significativo, en la elección de 2009 con respecto a la de 2004, y en la de 2014 respecto a la de

17 Hay que recordar aquí que el Índice Pedersen varía entre 0 (cuando no existen cambios de elección a elección) y 100 (que refiere en términos teóricos el máximo cambio en las preferencias electorales).

2009, la proporción del cambio en las preferencias electorales ha vuelto a ser realmente menor. La baja volatilidad que ha presentado el Uruguay, en términos generales y aun con los discernimientos diacrónicos anotados, explica por qué las empresas encuestadoras nacionales suelen utilizar el voto anterior como criterio de ajuste para sus muestras, así como proyectan la distribución de indecisos según las evaluaciones y características sociales asociadas a los votantes de los diferentes bloques o partidos<sup>18</sup>.

Como argumentan Bartolini y Mair (1990), la volatilidad entre bloques puede servir como indicador de la existencia de un auténtico clivaje electoral. Si la volatilidad es baja durante un período prolongado, significa que los partidos cuentan de manera consistente y más o menos perdurable con una adhesión firme de un segmento de la sociedad. Ese segmento puede estar asociado a características de clase social (Lipset y Rokkan, 1967), a valores e identidades extra-clase (Kriesi, 1998) o de clase y otros aspectos valorativos conexos. (Paramio, 1998) Cuando las preferencias electorales cambian paulatinamente se habla de un desalineamiento electoral, que consigue una nueva regularidad cuando los partidos vuelven a contar con un electorado más o menos cautivo (Dalton, 1988). Como se observa más adelante, pese a la baja volatilidad general, no todos los partidos uruguayos se encuentran en la actualidad en la misma situación en relación con este tipo de retos.

## **Teorías y abordajes para entender el comportamiento electoral**

Desde la teoría sobre clivajes, por lo general se ha observado el comportamiento electoral a nivel agregado, considerando el electorado como un todo. Si se cambia la perspectiva hacia un

---

18 “Realidad Virtual. El año que dejamos de creer en las encuestas” por Eliana Gilet y Marcos Rey. Nota publicada en Brecha 7 de Noviembre de 2014 pp: 8 y 9. Y en “Elecciones Internas las encuestas hacen autocrítica” en Programa en Perspectiva 25/3/2015 en [www.espectador.com.uy](http://www.espectador.com.uy)



análisis de comportamiento individual, se encuentran dos teorías que se pueden vincular al concepto de clivajes a través de las explicaciones de estabilidad en las preferencias electorales de cada elector. Estas son, por ejemplo, las desarrolladas por la “escuela de Columbia” (Lazarsfeld, Berelson y Gaudet, 1948) y por la “escuela de Michigan” (Campbell, Converse, Miller y Stoker, 1960). Ambas teorías afirman un especial arraigo de los factores sociales como principales determinantes del voto (Rosema y de Vries, 2011), una por su contexto social, la otra por lo aprendido en los años de socialización política. De ese modo, la primera sirve como micro explicación de los clivajes de clase, sociales o territoriales, mientras que la segunda refiere a la perspectiva de clivajes identitarios basados en valores.

Para la “escuela de Columbia”, la pertenencia del individuo a un grupo social y la razonable homogeneidad política en el grupo de pares constituyen los factores que más influyen en la decisión del elector, por lo que son sus características estructurales (tales como la edad, el status socioeconómico, el lugar de residencia, la ocupación o la religión) las referencias que mejor explican su opción electoral por determinado partido<sup>19</sup>. Para la “escuela de Michigan”, en cambio, las fidelidades se conforman a partir de las percepciones, valores y creencias de los individuos. Estas creencias son creadas en las etapas de socialización de los individuos y generan un prisma singular para observar la realidad política a través de los mensajes de su partido político. Las fidelidades así creadas pueden cambiar cuando se produce lo que se denomina “disonancia cognitiva” (Oskap 1990), que se efectiviza cuando el ciudadano percibe contradicciones relevantes entre su sistema de creencias y los mensajes o performances de su partido.

Cuando se analiza el comportamiento electoral a través de los clivajes o de las identidades políticas se puede entender con relativa comodidad analítica la estabilidad, pero la indagatoria se

---

19 De todos modos, resulta evidente que para que la importancia de los grupos sociales sea determinante deben existir partidos establecidos que puedan y sepan generar ese tipo de lealtades.

vuelve más desafiante cuando el foco se pone en la comprensión del cambio electoral. Para estas teorías, la evaluación de los sucesos de coyuntura está condicionada por la misma fidelidad partidaria del individuo y su grupo social, por lo que solo ante un hecho extraordinario o ante una acumulación de experiencias considerable en el tiempo es posible que los individuos cambien su voto.

En el campo de las teorías sobre interpretación de voto existen también aquellas que se basan en la racionalidad de los votantes y los partidos. Para Rose y MacAllister (1990:29), la inestabilidad en los comportamientos electorales se explica por las evaluaciones a corto plazo sobre los desempeños del gobierno y de la oposición, en particular por los resultados de las políticas públicas, sobre todo la económica. Los enfoques de la llamada “escuela racional” permiten una mirada más dinámica de los procesos electorales, al tiempo que desde ellos tiende a privilegiarse la visión de la democracia como una relación de representación en la que existe *accountability* y receptividad<sup>20</sup> (Pzeworski 1998).

En términos generales, puede decirse que esta escuela del “votante racional” nace con la teoría económica de la democracia (Schumpeter 1983) y es problematizada por Downs (1957). En forma muy simplificada, puede decirse que en estos enfoques se ve al ciudadano como un individuo sin demasiados incentivos para votar, por lo que al hacerlo escogerá aquella propuesta política que le sea más conveniente según sus propios intereses. Para Popkin, (1994) por su parte, el “votante racional” proyecta su voto según su bienestar futuro y no sólo en relación a su situación presente.

La dimensión temporal está presente en varios autores de la denominada “escuela Pocketvoting” (Fiorina, 1981; Maravall y Sanchez Cuenca, 2008). Estos estudios observan el peso de las evaluaciones prospectivas o retrospectivas en la decisión electoral<sup>21</sup>. A esta escuela le interesa establecer el tipo de interés que los

---

20 De hecho, es mediante el voto que los individuos pueden castigar o premiar a un partido en el gobierno en función de cómo sus representantes hayan hecho su labor.

21 El voto según el horizonte retrospectivo permite el ejercicio de la *accountability* democrática, ya sea castigando o premiando a los partidos por su

electores ponen en juego a la hora de evaluar la gestión o la oferta de los partidos o candidatos. Si los ciudadanos basan su decisión en su bienestar individual, será un voto de tipo “egocéntrico”, mientras que si por el contrario se centran en los intereses de toda la sociedad serán de tipo “sociocéntricos”<sup>22</sup> (Fiorina, 1981).

La perspectiva de la “escuela Pocketvoting” se basa en datos individuales, y así como las teorías de identificación partidaria referían prioritariamente a la noción de clivajes, ésta se corresponde con la perspectiva *Macropolity Economic Voting*. En ella se estudian los movimientos electorales de manera agregada ante la evolución de algunos indicadores macroeconómicos como el crecimiento, la distribución, el desempleo o la inflación. Varios autores señalan en sus trabajos de análisis electoral que son aquellos indicadores económicos como el salario real, el nivel de desempleo o la inflación, los factores que mayormente se asocian a movimientos en el electorado.

Finalmente cabe mencionar las teorías que registran los aspectos de campaña y su peso en las decisiones electorales. El ya mencionado trabajo de Lazarsfeld, Berelson y Gaudet (1948), así como otros trabajos de la “escuela de Columbia”, encuentran que los medios de comunicación influyen indirectamente en la decisión de voto. A partir de su mirada, la influencia de los mensajes difundidos a través de los medios se encuentra intermediada por los grupos sociales a los que pertenece el individuo. Los efectos de esa circunstancia podrían ser de refuerzo de la opción electoral o de una activación de preferencias predefinidas, antes que la

---

performance anterior. Si son los elementos prospectivos los que más influyen, el electorado apuesta a la evaluación anticipada de las capacidades de los partidos que compiten. Ambas formas de evaluación presuponen inferencias relevantes para la solidez de la democracia representativa. (Powell 2000)

22 Como apunta Fiorina, (1981) en el electorado se produce a menudo una combinación entre estos factores. El voto prospectivo tiene también un fuerte componente retrospectivo, ya que las promesas electorales siempre son evaluadas en función de experiencias previas. Algo similar sucede con el interés que se pone en juego, pues aquellos individuos que actúan por aspectos sociocéntricos no dejan nunca de considerar su propio bienestar.

consecuencia de producir un cambio en su intención de voto. Sin embargo, autores de la “escuela de Agenda Setting” postulan en cambio que la influencia de los medios es directa pues son estos los encargados de aportar la información requerida por los votantes, sobre todo los “indecisos” o “independientes” (Mc Combs y Shaw, 1972). En cualquier hipótesis, resulta evidente que los medios de comunicación y las estrategias de los partidos para la comunicación política han cambiado sus estilos y estrategias desde la mitad del siglo XX hasta la actualidad. De hecho, las democracias han venido incorporando el vector de las nuevas tecnologías de información y comunicación de manera creciente (Manin, 1997 Sartori 2001). Al mismo tiempo, las actividades y funciones de comunicación política directa a través de las propias estructuras organizativas de los partidos, otrora dominantes, han sido en general desplazadas por nuevos formatos de comunicación e información a través de los medios: la radio, la televisión y más recientemente, el uso de webs y redes sociales (Lanza y Fidel, 2011).

En los contextos actuales emerge con fuerza inusitada un fenómeno mayor de electores sin identidades políticas definidas (Dalton y Anderson, 2010), que necesitan mucho de esa información para establecer sus preferencias electorales, impactando directamente sobre la “opinión pública” (Wolf, 1987). La relación entre las preferencias de los ciudadanos, lo que un partido o candidato promete y la evaluación de lo pasado, necesita de la comunicación política (Stokes, 1998). En este sentido, en especial a partir de la consideración de un electorado racional e indeciso, las campañas adquieren una importancia cada vez más relevante (Crespo, 2002). Es por esto que múltiples autores han problematizado aspectos antes poco considerados como el tipo de temas priorizados en la agenda electoral, las formas de mensaje y la tonalidad general de la campaña (Iyengar, Simon, 1993; Iyengar, Kinder, 1987).

En la perspectiva del enfoque general de este texto, también es relevante distinguir dos tipos de mensajes que influyen sobre la opinión pública de diverso modo: los llamados eventos (*events*), que refieren a acontecimientos puntuales y cuyo efecto sobre la opinión pública puede ser momentáneo; o los temas (*issues*), cuyos

efectos por lo general resultan más duraderos y permanecen en la agenda de los medios por más tiempo (Dader, 1990). Los *issues* pueden permanecer en las memorias de los individuos por más tiempo, pero incluso también los *events*, de acuerdo a como sean aprovechados o relatados, pueden incidir de modo importante en las evaluaciones retrospectivas sobre los partidos y candidatos.

## **De la teoría al análisis del comportamiento electoral en Uruguay**

La literatura sobre comportamiento electoral en Uruguay es en términos comparativos bastante escasa. La mayoría de los trabajos se produjeron principalmente en la década de los noventa, cuando el país asistía a un cambio contundente en su sistema de partidos y mientras el Frente Amplio crecía en forma paulatina y constante en su electorado, de elección en elección. Sin intentar aquí un análisis exhaustivo sobre el particular, a continuación se reseñan algunos de los principales aportes verificados sobre la problemática del comportamiento electoral en Uruguay.

Orientados con la idea de la “escuela de Columbia” y de clivajes sociales, varios autores han explorado con particular énfasis a propósito de las explicaciones sociales del voto. Los trabajos de geografía electoral –que asociaban resultados electorales y las características socioeconómicas de los territorios– identificaron con destaque un clivaje entre voto “moderno” y “tradicional”. En ese marco de análisis, los autores resaltaban el hecho que en los lugares con mayor desarrollo económico y social, el Frente Amplio obtenía mayor apoyo que en los lugares con menor desarrollo, zonas en general semi urbanas o netamente rurales, en las que obtenían gran apoyo los partidos Colorado y Nacional (Mieres, 1994; Moreira, 2004; Magri, 2004).

En esta línea, pero con datos más consistentes en términos de medición y seguimiento de la opinión pública, pudieron ampliarse las explicaciones. En la primera mitad de la década del noventa, algunos trabajos apuntaban uno de sus focos sobre el “voto

religioso”, siendo los votantes nacionalistas predominantemente católicos, a diferencia de los votantes de los demás partidos, en especial del Partido Colorado, con una larga tradición laicista (Mieres, 1990; 1994). Por otra parte, otro cúmulo de estudios se orientaron a jerarquizar el prisma analítico del registro de las diferencias socioeconómicas de los votantes del Frente Amplio: estos se caracterizaban en términos generales por ser más jóvenes, contar con ingresos medios y nivel educativo medio y alto, así como por residir en la capital del país (Mieres, 1994, Moreira, 2000, Canzani, 2000, Aguiar, 2000).

El carácter juvenil del voto al Frente Amplio llevó incluso a la teoría del “recambio generacional” como explicación prioritaria del paulatino aumento del caudal electoral de la izquierda (Aguiar 2000). Ante el hecho de que los jóvenes eran predominantemente frenteamplistas y los adultos mayores manifestaban una adhesión mayoritaria hacia los partidos tradicionales, la tesis proponía que los nuevos votantes irían sustituyendo a los antiguos electores que dejaban el padrón electoral, razón clave para explicar por qué el Frente Amplio crecía de elección en elección (Aguiar, 2000, Buquet y De Armas, 2009, Flores y Selios, 2011).

En forma conjunta con la tesis generacional y con el destaque del factor juventud en la explicación del incremento del voto al Frente Amplio, algunos investigadores optaron por explorar las transmisiones familiares del voto, más orientados a los perfiles teóricos de la “escuela de Michigan” y a la consideración de los factores que hacen a la socialización política de los individuos. En estos estudios se comenzó a enfatizar en aquellas evidencias que indicaban que la transmisión de pertenencias e ideas políticas era más exitosa entre los frenteamplistas y que la misma operación encontraba crecientes dificultades a nivel de los partidos tradicionales. Para decirlo de manera más sencilla, los hijos de votantes frenteamplistas, a diferencia de lo que ocurría con los adherentes de los otros partidos, tendían a seguir en un porcentaje muy significativo la tradición política de sus padres (Monestier, 1999; Moreira, 2000).

A partir de una similar perspectiva analítica comenzaron a estudiarse las percepciones, valores y evaluaciones de los votantes

en el país. Estos trabajos señalaron características distintivas para los votantes del Frente Amplio, destacándose en particular su condición de “demócratas insatisfechos”: a pesar de presentar valores de adhesión democráticos muy altos, sus niveles de descontento con la marcha del país y la economía eran altos, al tiempo que su confianza en las instituciones establecidas era muy baja (Rosell, 2002; Moreira, 2004; Haretche, 2004).

En otra línea interpretativa aparecieron algunos estudios sobre el componente ideológico del voto en Uruguay. En este sentido, los análisis que utilizan los indicadores de autoidentificación ideológica han mostrado una fuerte correspondencia entre las preferencias ideológicas de los electores y el voto al partido. Mientras los votantes del Frente Amplio se identifican del centro a la izquierda, los de los partidos tradicionales tienden a hacerlo también desde el centro pero hacia la derecha (González, 1991, Moreira, 2000, González y Queirolo, 1999, González, 2004, Buquet y Selios, 2004).

A partir de las evidencias surgidas luego de la primera elección en la que el Frente Amplio llegó en primera vuelta al gobierno, se han ido revisando muchas de las conclusiones de estos primeros trabajos. En primer lugar, ha desaparecido la consideración especial del clivaje religioso en la explicación de los comportamientos de los votantes de los partidos políticos (Buquet, 2005). Asimismo, también en 2005 Moreira alertaba sobre una progresiva erosión de la relación entre clase, voto y modernidad. En estudios posteriores (Buquet y De Armas, 2004) comenzó a derribarse la tesis del recambio generacional y, en parte, la de transmisiones familiares del voto. Por su parte, otros estudios comenzaron a dar cuenta de que la generación típicamente frenteamplista en la actualidad ya no se encuentra entre los más jóvenes sino entre aquellas personas que se socializaron durante la última dictadura y que nacieron entre 1950 y 1966 (Flores y Selios, 2011).

También a partir del 2005 aparecen nuevos análisis centrados más en variantes de “elector racional” que derivados de las escuelas socioestructurales. En la línea de “Poketvoting” se incorporó, por ejemplo, la consideración del impacto de los liderazgos y del

gobierno en la decisión electoral. Estos trabajos mostraron cómo, después de la crisis económica del 2002, la mala evaluación del gobierno saliente junto a la baja simpatía que generaban los líderes de los partidos tradicionales tuvieron una gravitación significativa en el aumento del voto por el Frente Amplio (Canzani, 2005, Chasqueti y Garcé, 2005). Por su parte, Juan Pablo Luna (2002) fue autor de un trabajo de perspectiva “Macropolity”. En él señaló cómo la variación de ciertos indicadores económicos (tales como el desempleo o la inflación) provocó movimientos en la opinión pública, específicamente en la evaluación de gestión y en la intención de voto. En una línea similar, el trabajo de Armellini (2005) problematizó el impacto que la crisis económica tuvo sobre los resultados electorales.

Recientemente, la mayoría de las investigaciones ha tendido a sostener que las campañas tienen un peso relativamente bajo en la decisión de voto en Uruguay. Sin embargo, en trabajos recientes (De Armas, 2005, Cardarello y De Armas, 2010) que han tenido como foco de investigación el momento de decisión del voto durante la campaña en 1994 y 2004, se ha encontrado que el porcentaje de encuestados que declaran haberse decidido durante la campaña coincide con la volatilidad registrada en cada elección. Además, estos estudios han indicado que los votos de los “activados, conversos o movilizadas” se distribuyeron de manera asimétrica, siendo la campaña del Frente Amplio la que menos impacto tuvo en el electorado globalmente considerado. Estos trabajos señalaron además que las campañas parecen haber incidido más en el traspaso de los votantes dentro del bloque tradicional –entre “blancos” y “colorados– que entre los dos grandes bloques políticos (De Armas, 2005, De Armas y Cardarello, 2010).

A partir de la elección de 2009, los análisis sobre liderazgo, performance, crecimiento económico y percepción futura y pasada del país, así como el componente del voto joven al Frente Amplio, las estrategias de campaña e incluso el impacto de las políticas sociales de transferencias monetarias directas que hizo el gobierno progresista a través de sus políticas sociales, resultaron marcos



analíticos utilizados de manera reiterada para explicar el triunfo frenteamplista en ese año, que posibilitó el segundo gobierno de esa fuerza política (Canzani, 2010, Cardarello De Armas, 2009, Vairo y Selios, 2012, Queirolo, 2011, Mieres, 2010).

En forma específica, en el trabajo de Vairo y Selios (2012) se señalan algunas discontinuidades respecto a las variables que por mucho tiempo se asociaron a las características del votante en Uruguay. Mediante análisis tipo “probit”, las autoras han podido comprobar mediante evidencia empírica que el peso de las variables socio-estructurales (como edad, educación, ingreso) son mínimas o inexistentes en el voto al Frente Amplio. La excepción viene dada por el lugar de residencia que sí resultaba un factor de predicción razonable tanto para el voto a ese partido, si se vivía en Montevideo, como para los partidos tradicionales si no se vivía en la capital del país. Si bien la edad no aparece como una variable significativa en el voto al Frente Amplio, sí lo es en el voto a los partidos tradicionales, aunque no en los segmentos esperados sino en la mediana y tercera edad. En estos segmentos etarios, la chance de voto a “blancos” o “colorados” tiende a disminuir. Estas autoras enfatizan que son otros los aspectos que surgen como factores más asociados al voto entre bloques: el principal es el ideológico, pero también lo son la homogeneidad de su contexto social, la satisfacción con la situación económica personal y futura (individual y del país), la evaluación de gestión del gobierno y las preferencias por políticas de intervención estatal. A juicio de estas autoras, estos factores sí resultan predictores positivos de voto para el Frente Amplio y negativos para los partidos tradicionales<sup>23</sup>.

A manera de resumen, puede señalarse que en la década de los noventa el comportamiento electoral tendió a explicarse por múltiples variables socio-estructurales. En particular, por edad

---

23 En el caso del bloque “tradicional”, la marcha económica del país no resulta necesariamente un factor predictor de voto pero aunque sí lo es la percepción de la situación personal. Aquellos que sienten que su situación económica es mala tienen mayor probabilidad de votar a los partidos tradicionales.

y por “modernidad” o nivel educativo. Después de la crisis económica, con su pico en 2002, y más aún con la consolidación del voto al Frente Amplio a partir de su llegada al gobierno en 2005, las explicaciones se orientan a radicarse más en la ideología, la evaluación de gestión, los liderazgos y las campañas.

De todos modos, a menudo los estudios encuentran evidencias o indicios contradictorios. En esa dirección, por ejemplo, el trabajo ya citado de Vairo y Selios (2012) volvió a encontrar evidencia sobre cierta relevancia recobrada del vector religiosidad en la orientación de los votantes, de igual modo que acerca de la influencia del voto joven como componente relevante del electorado del Frente Amplio. De todos modos, se han realizado varios estudios con conclusiones contrapuestas o por lo menos diferentes sobre el particular. Asimismo, la variable de las zonas geográficas aparecía aún como relevante en 2009 pero, como se verá más adelante, esta referencia parece debilitarse en los tiempos más recientes a la luz de los resultados electorales de 2014.

Algo especialmente relevante en todo esto es que los análisis y estudios han tendido a probar en sus indagatorias más actuales que los factores de evaluación prospectiva y retrospectiva del voto constituyen una variable crucial para explicar buena parte del comportamiento electoral en los últimos años. En forma un tanto curiosa, al mismo tiempo los datos indican una relativa estabilización de la competencia entre bloques políticos. Para interpretar esta circunstancia pueden perfilarse dos hipótesis posibles, en especial para explicar la escasa variación de los resultados más globales en los últimos comicios: una explicación podría apuntar a que las lealtades partidarias permanecen sólidas y que la elección la definen los indecisos; otra lectura podría orientarse al señalamiento que son las mismas lealtades partidarias las que se reconstruyen y que al hacerlo consolidan la estabilidad. En cualquiera de las dos hipótesis, un estudio exhaustivo de la campaña y de los resultados electorales del 2014 configura un observatorio especialmente útil para interpelar la hipótesis de un cambio cierto en la política uruguaya.

## Las mutaciones de la democracia uruguaya

Hacia fines de 2013, la política uruguaya parecía proyectar hacia el futuro cercanos panoramas y perspectivas muy estables, con un ciclo electoral que al año siguiente no depararía grandes sorpresas, ni en su trámite ni en sus resultados. Desde la oposición, más allá de los deseos, ese pronóstico era consentido en privado y, a veces, hasta en forma pública. El expresidente Julio María Sanguinetti decía que si bien el gobierno frenteamplista estaba pronto para perder, la oposición todavía no demostraba estar pronta para ganar. Un referente del Partido Nacional como Juan Martín Posadas reflexionaba –con cierta resignación– sobre que el Frente Amplio debía comprender que ciertas reformas que el país requería en forma acuciante no se podían hacer sin su concurso pero tampoco sólo con él. El promedio de las principales encuestadoras uruguayas (Cifra, Equipos y Factum) otorgaba entre setiembre y diciembre de 2013 una intención de voto de 43% al Frente Amplio, 26% al Partido Nacional y 15% al Partido Colorado. Luego del anuncio de Tabaré Vázquez sobre su aceptación a ser candidato presidencial en los comicios de 2014, 77% de los uruguayos encuestados opinaban que él sería con seguridad el futuro presidente. No se esperaban sorpresas en las internas de los principales partidos uruguayos y dentro del Partido Nacional, el senador Jorge Larrañaga surgía como claro favorito. Los analistas enfatizaban sobre un cuadro de tendencias estables y más o menos previsible, mostrándose en general distantes de las hipótesis de sorpresa. Nadie por entonces auguraba un clima de incertidumbre y de elección abierta.

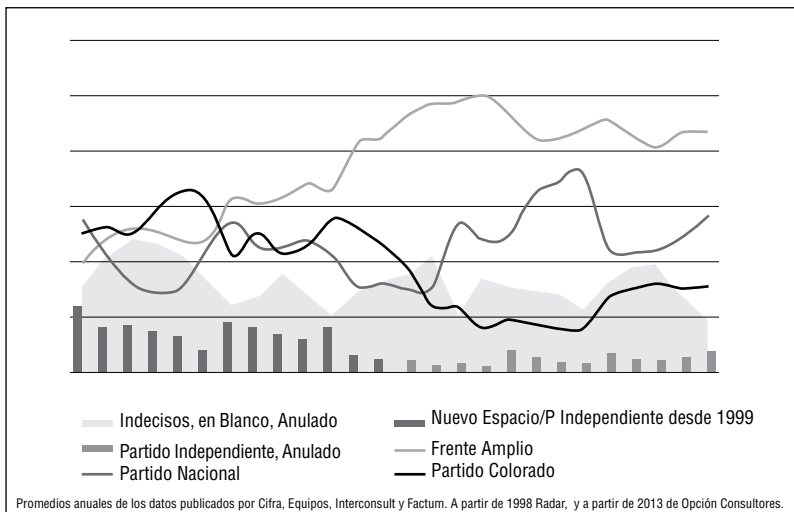
Luego vino 2014 y las perspectivas comenzaron a variar lentamente pero firmemente. Como vimos, el triunfo imprevisto de Luis Lacalle Pou en la interna nacionalista “desordenó” una campaña que parecía estar muy planificada desde antes. Tanto Vázquez como Bordaberry se habían preparado para competir con Larrañaga pero fue suficiente que uno de los partidos prohirara una sorpresa para terminar de reconfigurar las lógicas de competencia dentro de una política fuertemente sistémica. El candidato ampliamente favorito, Tabaré Vázquez, no pareció sentirse cómodo con una

elección interna en la que debió enfrentar una competencia simbólica pero molesta dentro del Frente Amplio. Una vez candidato único de la coalición de izquierdas, le costó afirmar su ritmo y en el seno del partido de gobierno, aunque ahora se tienda a la desmemoria, durante la pasada campaña se vivieron momentos de auténtica zozobra hasta el resultado tranquilizador del 26 de octubre. Sin embargo, Vázquez en todo momento se aferró a su convicción de ganador y eso sin duda le dio un porte presidencial que ninguno de sus competidores logró contestar. Por su parte, el candidato colorado Pedro Bordaberry fue tal vez el que quedó más descolocado, compitiendo por franjas comunes de electorado con un candidato como Luis Lacalle Pou, más joven que él, más apto para simbolizar la “renovación” –más de forma que de contenidos– y con la aureola de presidir las chances acrecidas de una oposición que bajo su impronta sorpresiva, parecía hallarse en condiciones de disputar con éxito el gobierno al Frente Amplio. En sus mediciones de opinión pública, las empresas encuestadoras tendieron a confirmar y a consolidar esta sensación sobre que todo había cambiado y sin demasiadas razones, al tiempo que en sus estimaciones, las elecciones, contra todas las previsiones, se habían vuelto inciertas.

Con el “diario del lunes” de los resultados electorales finalmente confirmados, la mayoría de los uruguayos (en particular sus dirigentes políticos) tendió casi unánimemente a achacarle a las encuestadoras la responsabilidad por haber “creado” una “realidad virtual” y por haberlo confundido todo. Pero después de lo vivido y con filtros conceptuales efectivamente rigurosos, ¿en verdad ese relato puede agotar las explicaciones y satisfacer las dudas e interpelaciones sobre lo ocurrido durante el ciclo electoral de 2014? ¿Qué fue lo que pasó en verdad durante buena parte de todo ese año en que el trámite de la campaña hasta octubre discurrió por carriles tan diferentes a los esperados? ¿Todo se explica por la “sorpresiva” victoria de Lacalle Pou en las internas nacionalistas, que con su campaña “por la positiva” habría alterado los libretos y estrategias de sus adversarios? ¿En algún momento el país estuvo cerca de una victoria electoral de la oposición, reforzada en

su simbolismo por las expectativas generadas por la “juventud” del retador<sup>24</sup>, o se trató más bien de una “ilusión óptica” que los resultados electorales se encargaron de desmentir de manera por demás concluyente? ¿El Uruguay se enfrentó ante los vaivenes de una incertidumbre relativa que es básicamente producto de la estabilización de un cuadro general con “dos mitades” competitivas o tras la superficie de las siempre invocadas continuidades se esconden transformaciones de mayor calado, que permiten hablar de una democracia que también está mutando? ¿Son cambios de *sintaxis* política o también involucran interpelaciones más hondas y acuciantes de la *semántica* de nuestra democracia, ese ámbito de propuestas y anticipaciones realmente estratégicas?

**Gráfico 7**  
**Evolución de la intención de voto a partidos 1989-2014**



Fuente: Banco de datos, FCS, UDELAR.

24 La edad del principal candidato de la oposición, Luis Lacalle Pou, era de 41 años al momento de la elección, bastante menor al promedio histórico de los candidatos presidenciales de las últimas décadas posteriores al fin de la dictadura.

Vale la pena comenzar por calificar las magnitudes de lo ocurrido y aun de lo imaginado como posible en 2014, durante los primeros tramos del nuevo ciclo electoral. Si se observa el gráfico 7, que registra la evolución de la intención de voto por partido entre 1989 y 2014, de acuerdo al promedio de las mediciones de las cuestionadas encuestadoras, una vez más la perspectiva de una mirada de “larga duración” permite descartar algunas hipótesis y relatos simplificadores. Aunque de acuerdo a las estimaciones de las empresas de opinión pública, el triunfo electoral de la izquierda estuvo en cuestión en 2014, ni siquiera las estimaciones más equivocadas en relación a los resultados finalmente concretados pronosticaron ninguna “revolución electoral” de la magnitud, por ejemplo, de la que se dio entre 1994 y 2004, cuando el Frente Amplio aumentó en más de 20 puntos porcentuales su caudal electoral, con los altibajos y descensos correspondientes en la votación de “blancos” y “colorados”. Resulta útil recordar aquí que en 2004, en primera vuelta, la distancia entre el Frente Amplio y la suma de “blancos” y “colorados” fue de aproximadamente un 6%, cifra que cayó a una diferencia de 2% en el 2009. Esta diferencia volvió a subir a 4,2% en 2014, con el agregado de un cuadro electoral con mayor dispersión del voto por el peso ya advertido del crecimiento de los partidos menores. En este contexto, aunque el marco de las expectativas desmesuradas que se generaron dio lugar a una sensación de victoria aplastante de la izquierda, esta no se confirmó en la comparación de los resultados de la primera vuelta, aunque luego las contundentes distancias entre las fórmulas que compitieron en el balotaje volvió a sustentar la perspectiva de una diferencia mayor.

Si se ven los resultados electorales en perspectiva histórica, lo que parecería confirmarse es que el tiempo de los cambios electorales dramáticos que se desplegó entre 1989 y 2004 parece haber terminado y que un cuadro de mayor estabilidad parece haberse consolidado en el último decenio, con un sistema de dos mitades más o menos simétricas aunque con ventaja para la izquierda, en el que las oscilaciones de más o menos 100.000 votantes (dentro de un electorado efectivo algo superior a los 2.300.000) es lo que define el rumbo.

Pero esa continuidad relativa de los resultados electorales no debería descentrar el foco de análisis. A nuestro juicio, la democracia uruguaya también está mutando. Más allá de sus peculiaridades –algunas de ellas intensas– en relación al resto de los sistemas políticos latinoamericanos, también ella participa, a su modo y en sus tiempos, de ese proceso de “cambio político en la fragmentación”<sup>25</sup> que caracteriza la coyuntura actual que vive la gran mayoría de las democracias del continente. Pese a las resistencias de su potente matriz tradicional, la democracia uruguaya no resulta ajena a ese “giro de época” que signa las transformaciones profundas en el “hacer” y en el “pensar” la política, que se percibe a escala global y regional. Para registrar con precisión esos cambios, para superar las opacidades y distorsiones que provoca la persistencia de “formatos” y aun de resultados electorales que indicarían mera continuidad, se vuelven más necesarios que nunca prismas analíticos más radicales, indagatorias más profundas en sus alcances interpretativos y más exigentes en su heurística<sup>26</sup>.

A la hora de un primer balance, una vez cumplida la parte más importante de un nuevo ciclo electoral, vuelven a surgir evidencias que se orientan a la confirmación de dicha hipótesis. Muchos de los comportamientos verificados durante el año 2014 tienden a confirmar la acción del electorado como el escenario principal –aunque no el único– de un cambio profundo en las actitudes y comportamientos ciudadanos en el Uruguay contemporáneo. Esto supone, entre otras cosas, el registro de una dinámica de “cambio en la continuidad”: como en tantas otras coyunturas decisivas de la historia nacional, el ciudadano uruguayo sigue prefiriendo expresarse sobre todo como elector, la ciudadanía deviene antes que nada en electorado y las principales señales de cambio político se

---

25 Para una caracterización más precisa sobre los alcances dados a esta noción de “cambio en la fragmentación”, ver Gerardo Caetano (2010).

26 El tema de la “nueva heurística” de la política contemporánea, con sus múltiples implicaciones de diversa índole, constituye un desafío teórico y metodológico muy relevante e insoslayable. A nuestro juicio, en el país y en la región, ni la Historia del pasado reciente ni la Ciencia Política han terminado de asumir de manera profunda y adecuada este reto.

proyectan a nivel del itinerario de los pronunciamientos cívicos en las elecciones, no sólo en términos de resultados sino también de prácticas. Alguien podría decir que esto puede resultar una obviedad en una democracia, pero el señalamiento destacado de este rasgo no es nada trivial a la hora de inscribir y comparar a la política uruguaya en el contexto actual de las democracias latinoamericanas: la forma en que, pese a todos los vaivenes de los últimos años, en la cultura política uruguaya se persiste en la idea y en la práctica de dirimir los pleitos fundamentales en las urnas, no ha dejado de constituir una singularidad en el continente<sup>27</sup>.

Pero para registrar con precisión esos cambios, hay que “cambiarse los lentes” y aguzar el oído, entre otras cosas para ver mejor lo que ocurre y escuchar la voz del electorado cuando este se pronuncia. Para ello, entre otras cosas, a menudo es bueno cambiar el foco del análisis, dejar por un momento lo que ocurre en los partidos y en sus dirigentes y centrar la mirada en las señales que emanan del pronunciamiento del electorado, en procura de descifrar los significados –siempre diversos y a menudo contradictorios– de sus señales.

Aunque con sus tiempos y sus maneras, en los comportamientos ciudadanos uruguayos también se están produciendo fenómenos que refieren a procesos de cambio profundo, identificados con temas como “liderazgos de opinión” de fortalezas inéditas, “ciudadanías atomizadas y constantes”, “representaciones contingentes y episódicas”, “elecciones como promotoras de constitución de escenas con inducción de identidades”, entre otros fenómenos que

---

27 Como señalan muchos autores, más allá de sus notorias diferencias, los países latinoamericanos y en particular los de América del Sur, han coincidido en las últimas décadas en formatos de “democracia electoral.” Dentro del mismo, las elecciones –cuya frecuencia ha aumentado significativamente en varios países– mantienen un rol muy decisivo en tanto instancias de arbitraje y de elección de gobiernos, pero con la simultaneidad de instituciones y partidos políticos debilitados. La diferencia en el caso uruguayo es que este último rasgo no se da y que, como se verá más adelante, la ciudadanía cambia pero manteniendo su adhesión general a los valores clásicos de la democracia republicana.



podrían citarse y sobre los que han centrado sus análisis distintos investigadores latinoamericanos de estos asuntos<sup>28</sup>. Lo singular en el caso uruguayo apunta a que esos cambios se tramitan en el país dentro de un formato general signado por ciertas resistencias y sobrevivencias de la vieja matriz de la política uruguaya, con sus clásicos contornos sobrevivientes –aunque también desafiados o por lo menos contestados– de “republicanismo liberal”, “centralidad de los partidos”, “formatos institucionales sólidos” y “rechazo a las implantaciones populistas netas”.

Aunque en varios sentidos sobrevive la vieja fórmula del “vino nuevo en odre viejo”<sup>29</sup>, ya no resulta persuasiva ni fundada, en términos empíricos ni analíticos, la asociación de ese rasgo con la visión de una política “casi inmovilizada”, “que no cambia” y que permanece incólume. La insuficiencia de miradas obsesionadas por la continuidad y poco sensibles ante la emergencia de lo nuevo y del conflicto se vuelve sin embargo, cada vez más visible a la luz del registro de una exigencia creciente de renovación política, tal vez bastante genérica y hasta vaga en sus contenidos pero efectiva. El cambio profundo a nivel de las ciudadanías y su traducción privilegiada a través de los comportamientos electorales parece otorgarle un mayor peso decisorio a las campañas, así como una mayor incertidumbre a su trámite y a su dilucidación. En ese contexto de disputa más contingente, la capacidad de convocar a los indecisos, a los descontentos y a los “no creyentes”, la fortaleza para poder lidiar con una mayor fluidez política de esas franjas decisivas del electorado uruguayo, se vuelven factores en verdad centrales.

---

28 Esta ha sido la línea de investigación y reflexión desde hace ya varios de un grupo de investigadores latinoamericanos que bajo el liderazgo de Isidoro Cheresky ha venido realizando seminarios y distintas publicaciones. Actualmente ese grupo continúa su trabajo conjunto a través del Grupo de Trabajo de CLACSO sobre “Ciudadanía, movimientos populares y representación política”, coordinado por Fernando Mayorga.

29 Adviértase que esta “fórmula” (acuñada por los historiadores uruguayos José P. Barrán y Benjamín Nahum en su colección *“Batlle, los estancieros y el Imperio Británico”*) contradice el clásico mensaje evangélico, de alguna manera en correspondencia con la vieja tradición laicista de la sociedad uruguaya.

¿Cuáles podrían ser algunos de los ejes de interpelación más efectivos para el registro de esas nuevas pautas ciudadanas, expresadas en su vigencia incremental por múltiples procesos transcurridos en las tres décadas que siguieron a la dictadura y que aparecen a nuestro juicio ratificadas por acontecimientos verificados en el proceso electoral pasado? Repasemos algunos factores de los más evidentes, dentro de una lista por cierto más extensa:

- i) se han sucedido en las últimas décadas vaivenes y cambios considerables en la identidad y en la vida cotidiana de todos los partidos políticos uruguayos, tanto en lo que tiene que ver con sus modelos organizativos como en sus pautas de funcionamiento, sus mapas sectoriales internos, sus propuestas ideológicas y sus comportamientos electorales<sup>30</sup>;
- ii) del mismo modo, ha ido variando –en forma progresiva pero firme– la ecuación global del sistema de partidos a nivel de sus interrelaciones más generales, la que amagó consolidarse en el formato de un anunciado “nuevo bipartidismo” y que hoy se debate entre la postulación de la emergencia del Frente Amplio como un nuevo “partido predominante” o las posibilidades inciertas de un renovado “concertacionismo” opositor que termine con la fusión de los viejos partidos tradicionales, en una competencia polarizada con la izquierda<sup>31</sup>;
- iii) la reiteración de la apelación práctica a los instrumentos de democracia directa –renovada en el 2014 con la experiencia del plebiscito por la “baja de la edad de imputabilidad” impulsado por blancos y colorados<sup>32</sup>– ha ido ensanchando

30 Cfr. los cuadros y gráficos correspondientes.

31 En un artículo de hace ya algunos años, Gustavo De Armas ha afirmado que el Uruguay se orienta hacia un “*pluralismo moderado que gira en torno a una nueva dinámica bipolar.*” Cfr. Gustavo De Armas, (2009), “Debilitamiento del efecto demográfico y consolidación de un nuevo sistema de partidos: evidencia de las elecciones 2009 en Uruguay”, en *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, N° 18, Montevideo, Ediciones Cauce-ICP, 2009, p. 42.

32 El sí a la baja obtuvo aproximadamente un 47% de los votos emitidos, 3% más que la suma de los partidos tradicionales que fueron quienes apoyaron la propuesta.

- el espacio político de los movimientos transpartidarios de participación ciudadana, aún cuando su amplitud creciente no ha terminado de desbordar la persistencia resistente de la centralidad partidaria y del terreno privilegiado del arbitraje de las elecciones nacionales<sup>33</sup>;
- iv) han cambiado de manera muy fuerte y visible las condiciones de origen y las modalidades de ejercicio de los liderazgos personales a nivel de los partidos, lo que sin llegar a las magnitudes de otros ejemplos cercanos en el continente, traduce la emergencia de fenómenos realmente inéditos en la historia política uruguaya<sup>34</sup>;
  - v) en particular durante los últimos años del gobierno frenteamplista pero sin duda como culminación de un proceso anterior, se ha venido consolidando una modificación intensa de los libretos y de los formatos más cotidianos del debate político, con una presencia creciente de los temas de la “seguridad”, de la llamada “agenda posmaterialista” y de los “nuevos derechos”, con una fuerte referencia a tópicos de moral pública y privada;
  - vi) el peso de los poderes públicos y el funcionamiento habitual del régimen político han ido variando de manera real, con una profundización gradual del formato presidencialista, de todos modos menor a la media verificada en América Latina y con perfiles de moderación;

---

33 La derrota –aunque por escaso margen– del plebiscito de reforma constitucional por la baja de la edad de imputabilidad de los menores infractores, vino a confirmar lo sucedido en octubre de 2009, cuando se efectivizó el fracaso de los plebiscitos por la anulación de la Ley de Caducidad y por el voto de los uruguayos residentes en el exterior, celebrados también en forma simultánea con la primera vuelta presidencial y las elecciones legislativas. El que las elecciones nacionales hayan primado nítidamente en el interés ciudadano sobre las tres convocatorias plebiscitarias, radicadas además en temas tan sensibles, tiende a fortalecer la visión sobre que la simultaneidad de las convocatorias terminó por afectar las chances de los plebiscitos de reforma constitucional.

34 De manera particular, en la última década expresa estos cambios el ascenso de la figura de Mujica dentro del FA y como una de las figuras más populares de la política uruguaya en los últimos 30 años.

- vii) aunque de manera aún más lenta que en las dimensiones anteriores, se vienen verificando modificaciones relevantes a nivel de la matriz ideológica dominante en el sistema político, con la aparición de algunos indicios de novedades importantes sobre el particular; entre otros que podrían citarse.

Como se observa, muchos de los registros anteriores pueden ser también considerados en relación al destaque de actores e instituciones que no son propiamente los ciudadanos, ni siquiera remiten en forma exclusiva a su arbitraje: el sistema de partidos, los liderazgos políticos, el régimen de gobierno, el escenario de la confrontación ideológica. Sin embargo, en nuestra perspectiva de análisis y a partir de nuestras hipótesis, existen muchas razones para indagar acerca de la intersección privilegiada de la evolución de estos procesos con giros y trayectorias de cambio ciudadano.

En estas y en otras señales pueden percibirse exigencias. Se ha acrecentado de manera muy visible el peso de nuevas lógicas de opinión y de decisión ciudadanas, en el marco de la vigencia ascendente de circuitos propios de un “ágora mediática” genuina, con un rol acrecentado de las “redes sociales” y con la afirmación de perfiles renovados en la disputa política, todo lo que nos habla también de un nuevo electorado, con apertura a comportamientos e identificaciones más imprevisibles que los de antaño. También se acrecienta la evidencia sobre que, en la política uruguaya, los partidos hace tiempo que están cambiando más lentamente que la ciudadanía, lo que en un tiempo de mutaciones y de “revoluciones silenciosas” tiende a debilitar su liderazgo, sus capacidades de iniciativa y, sobre todo, su control sobre lo que pasa.

Todo esto, como se ha dicho, no llega todavía a desafiar a nuestro juicio la persistencia de la centralidad partidaria, pero le transfiere a la clave ciudadana un protagonismo inusitado y hasta inédito. Se trata de una primacía emergente, de un espectro de iniciativas disperso y fragmentado, que estimula a menudo un rumbo errático y hasta azaroso, lo que engrana con facilidad con un tiempo de mayor fluidez política. Traducido en clave preferencial a través de los giros del pronunciamiento electoral y de la

fuerza cada vez más expresiva –e influyente– de la volatilidad de los “humores” de la opinión pública, el cambio ciudadano deviene de esta forma en una usina fortalecida, de expresión “continua”, de rumbo complejo y a veces inestable, pero con un tropismo orientado a la desinstalación de prácticas y de ideas establecidas. Quienes desconozcan estas manifestaciones de cambio más profundo y las confronten desde lógicas simplificadoras con la estabilidad relativa de los resultados electorales en la última década, con seguridad se equivocarán en sus anticipaciones sobre los futuros posibles de la política uruguaya.

Resulta necesario reiterarlo: tal vez no estemos entendiendo suficientemente lo que está pasando en el terreno más concreto de los comportamientos de los ciudadanos uruguayos “realmente existentes”. Es que a nuestro juicio, valga la reiteración, la democracia uruguaya también está mutando, aunque en los ritmos y formatos gradualistas que prefieren sus ciudadanos. Como se ha señalado, también en Uruguay se están tramitando liderazgos nuevos de popularidad, representaciones contenciosas, volatilidad amplia y fluidez política en los vaivenes de la opinión pública, elecciones que desbordan previsiones instaladas y que inducen en forma acelerada escenarios que pueden ser fugaces y hasta azarosos, poco consistentes para faenas de más alto calado. Como suele decirse, el “tiempo dirá”. Pero para anticipar lo que viene, tal vez valga la pena no caer en relatos simplificadores y facilistas sobre lo que verdaderamente ocurrió en la política uruguaya durante 2014.

## Bibliografía

- Aguiar, C. 2000 “La historia y la Historia: Opinión Pública y opinión pública en el Uruguay”. *Prisma*, Núm. 15, Montevideo: Universidad Católica.
- Allport, Floyd H. 1973 *Toward a Science of Public Opinion. Public Opinion Quarterly*, Vol. 1. The University of Chicago Press.
- Anduiza, Eva y Bosch, Agustín 2007 *Comportamiento político y electoral*, Ariel Ciencia Política.

- Bartolini Stefano y Mair Peter 1990 *Identity, Competition and Electoral Availability. The Stabilization of European Electorates 1885-1985*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Buquet, Daniel 2004 “Capítulo Uruguay”, en Geer, J. (editor) *Public Opinion and Polling Around the World. A Historical Encyclopedia*, California: Santa Barbara.
- Buquet, Daniel y De Armas, G. 2004 “La evolución electoral de la izquierda: crecimiento demográfico y moderación ideológica”, en Lanzaro, J. (coordinador) *La izquierda uruguaya entre la oposición y el gobierno*, Montevideo:, Editorial Fin de Siglo.
- Buquet, Daneil y Lucía Selios 2004 “El escenario preelectoral y la opinión pública”, en *Informe de coyuntura*, Montevideo, Núm 5, Ediciones de la Banda Oriental.
- Caetano, Gerardo 2010 “Elecciones 2009-2010 y cambio ciudadano en el Uruguay contemporáneo. Algunas pistas para un abordaje histórico y politológico”, en Daniel Buquet y Niki Johnson (coordinadores) *Del cambio a la continuidad. Ciclo electoral 2009-2010 en Uruguay*, Montevideo: Fin de Siglo-CLACSO-ICP.
- Caetano, Gerardo 2010 *La crisis mundial y sus impactos políticos en América del Sur*. Montevideo: CEFIR-Trilce.
- Campbell, A., Converse, P., Miller, W. y Stokes, D. 1960 *The American Voter*, University of Michigan Press.
- Canzani, A. 2000 “Mensajes en una botella. Analizando las elecciones de 1999/2000”, en Gerardo Caetano (editor) *Elecciones 1999/2000*. Montevideo: Ediciones de la Banda Oriental e Instituto de Ciencia Política.
- Canzani, A. 2005 “Cómo llegar a buen puerto: un análisis desde la opinión pública de la trayectoria electoral del EPFA”, en Buquet, Daniel (coordinador) *Las claves del cambio. Ciclo electoral y nuevo gobierno 2004/2005*, Montevideo: Ediciones de la Banda Oriental.
- Canzani, A. 2010 “¿Tipos raros? La lógica de la opinión pública detrás de los resultados electorales 2009”, en Buquet, Daniel y Johnson (editores) *Del cambio a la*

- continuidad. Ciclo Electoral 2009-2010*. Montevideo: Editorial Fin de Siglo.
- Chasqueti, Daniel y A. Garcé 2005 “Unidos por la historia: Desempeño electoral y perspectivas de colorados y blancos como bloque político”, en Buquet, Daniel (coordinador) *Las claves del cambio. Ciclo electoral y nuevo gobierno 2004/2005*, Montevideo: Ediciones de la Banda Oriental.
- Crespo Martínez, I. 2002 *Las campañas electorales y sus efectos en la decisión de voto. Las elecciones generales de 2000 en España*, Valencia: Tirant lo Blanch.
- Dader, José Luis 1990 ‘La canalización o fijación de la agenda por los medios’, en Muñoz Alonso, Alejandro y otros (coordinadores) *Opinión pública y comunicación política*, Eudema Universidad.
- Dalton, R. 1988 *Citizen Politics in Western Democracies. Public opinion and Political Parties in the United States, Great Britain, Germany and France*. New Jersey: Chatham House.
- Dalton Rusell J. y Christopher J Anderson 2010 *Citizens, Context, and Choice. How Context Shapes Citizens’ Electoral Choices*, Oxford: Oxford University Press.
- De Armas, G. y A. Cardarello 2010 “El comportamiento electoral de los uruguayos en octubre del 2010. Haciendo la autopsia hacia votantes “fieles”, “conversos” e “indecisos”, en Daniel Buquet y Niki Johnson (coordinadores) *Del Cambio a la Continuidad. Ciclo Electoral 2009-2010 en Uruguay*. Montevideo: Editorial Fin de Siglo.
- De Armas, G. 2009 “Debilitamiento del efecto demográfico y consolidación de un nuevo sistema partidario: Evidencia de las elecciones 2009 en Uruguay”. *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, Núm. 18.
- Downs, Anthony 1957 *An Economic Theory of Democracy*, Nueva York: Harper and Row.
- Fiorina, M P. 1981 *Retrospective Voting in American National Elections*. New Haven: Yale University Press.

- Fowler, Flody 2009 *Survey Research Methods*. USA: Sage Publications California.
- González, L. E. y Queirolo, R. 2000 “Las elecciones nacionales del 2004: Posibles escenarios”, en *Elecciones 1999/2000*, Montevideo: Instituto de Ciencia.
- Iyengar, S.; Kinder, D. 1987 *News That Matters*. Chicago: University of Chicago Press. Iyengar, S.; Simon, A. 1993 *News coverage of the gulf crisis and public opinion*, Communication Research, Núm. 34.
- Kriesi, Hanspeter 1998 “The transformation of cleavage politics. The 1997 Stein Rokkan lecture”. *European Journal of Political Research*, Núm. 33.
- Lanza, Lucas y Natalia Fidel 2011 “Política 2.0 y la comunicación en tiempos modernos”, en *Cuaderno 35*, Oviedo, España: Centro de Estudios en Diseño y Comunicación.
- Lazarsfeld, P., Berelson, B. y Gaudet, H. 1948, *The people's choice*. New York, Columbia University Press.
- Lijphart, A. 2000 *Modelos de democracia. Formas de gobierno y resultados en treinta y seis países*, Barcelona: Ariel.
- Lipset Seymour y Rokkan, Stein 2007 “Estructuras de división, sistemas de partidos y alineamientos electorales” en Albert Balle (editor) *Diez textos básicos de Ciencia Política*, Barcelona: Ariel.
- Luna, Juan Pablo 2007 “FA and the Crafting of a Social Democratic Alternative in Uruguay”. *Latin American Politics & Society*, Vol. 49, Núm. 4.
- Luna, Juan Pablo 2004 “De familias y parentescos políticos: ideología y competencia electoral en el Uruguay contemporáneo”, en Lanzaro, Jorge (coordinador) *La izquierda uruguaya entre la oposición y el gobierno*, Montevideo: Editorial Fin de Siglo.
- Manin, Bernard 2006 *Los principios del gobierno representativo*, Madrid: Alianza.
- Mannheim, Karl 1990 “El problema de las generaciones”, *Revista Reis*, Núm. 62.



- Mieres, P. 1990 “Elecciones de 1989: el cambio del sistema de partidos y las adhesiones políticas de los uruguayos”, en *Partidos y electores. Centralidad y cambio*, Montevideo; Colección Argumentos, Núm. 17, CLAEH.
- Mieres, P. 1994 *El voto en el Uruguay de fin de siglo*, Montevideo: Editorial Fin de Siglo.
- Mieres, P. 1997 “Intermediación política y cambio electoral: algunas líneas de interpretación”, Montevideo: Cuadernos del CLAEH, Núm. 78-79,
- Mieres, P. 2010 “La edad y el cambio electoral en Uruguay, 2010”, en *El voto en el Uruguay 2009-2010*, Universidad Católica del Uruguay y Fundación Konrad Adenauer.
- Monestier, F. 2001 “Familia e identidad partidaria; razones para el éxito de una nueva tradición política en Uruguay”, Montevideo, *Prisma*, Núm. 16, FCU-UCUDAL,
- Moreira, Carlos 2000 “Las paradojales elecciones del fin de siglo uruguayo: comportamiento electoral y cultura política”, en *Elecciones 1999/2000*, Montevideo: Instituto de Ciencia Política, EBO.
- Moreira, Carlos 2005 “El voto moderno y el voto clasista revisado: explicando el desempeño electoral de la izquierda en las elecciones de 2004 en Uruguay”, en Buquet, Daniel (coordinador) *Las claves del cambio: ciclo electoral y nuevo gobierno 2004/2005*. Montevideo: Ediciones de la Banda Oriental e Instituto de Ciencia Política.
- Oskamp, S. 1991 *Attitudes and opinions*. New Jersey: Prentice Hall.
- Paramio, Ludolfo 1998 “Clase y voto: intereses, identidades y preferencias” en Instituto de Estudios Sociales Avanzados, Documento de Trabajo 98.
- Pedersen, Mogens 1983 “Changing Patterns of Electoral Volatility in European Party Systems, 1948-1977: Explorations in Explanation” en Daalder, Hans and MAIR, Peter (editores) *Western European Party Systems. Continuity and Change*. Beverly Hills, Sage
- Powell, Bingham 2000 *Elections as Instruments of democracy. Majoritarian and proportional visions*. Yale University Press.

- Queirolo, Rosario 1999 “La ‘tradicionalización’ del FA: La conflictividad del proceso de cambio”, en Universidad Católica del Uruguay, *Los partidos políticos uruguayos en tiempos de cambio*, Montevideo: Fundación de Cultura Universitaria.
- Queirolo, Rosario 2006 “Las elecciones uruguayas de 2004: la izquierda como única oposición creíble”, Bogotá, *Colombia internacional*, Núm. 64. julio-diciembre.
- Rose, R. y Mc.Allister, I. 1990 *The loyalties of voters*. SAGE Publications.
- Sartori, Giovanni 2001 *Homo videns. La sociedad teledirigida*, Madrid: Taurus.
- Selios Lucía y Vairo, Daniela 2012 “Elecciones 2009 en Uruguay: permanencia de lealtades políticas y accountability electoral” en *Opinio Publica*, Campinas, Vol.18, Núm. 1 June.
- Selios, Lucía 2014 “La opinión pública de cara a octubre 2014” en *Final abierto. Hacia las elecciones de 2014*, Instituto de Ciencia Política Editorial.
- Stokes, Susan 1998 “Pathologies of Deliberation” en Elster, Jon (editor) *Deliberative Democracy*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Schumpeter, J. 1983 *Capitalismo, socialismo y democracia*, Ediciones Orbis.
- Tagina, María Laura 2012 “Factores contextuales, predisposiciones de largo plazo y accountability electoral en Argentina en tiempos del kirchnerismo”, en *Política y gobierno* Vol. XIX, Núm. 2.
- Wolf, Mauro 1987 *La investigación de la comunicación de masas. Crítica y perspectivas*, Barcelona: Paidós.
- Yaffé, J. 2005 “Réquiem para el réquiem para la izquierda. El triunfo del FA: de la competencia intrapartidaria al desempeño electoral”, en Buquet, Daniel (coordinador) *Las claves del cambio. Ciclo electoral y nuevo gobierno 2004/2005*, Montevideo: Ediciones de la Banda Oriental.
- Zuasnabar, I. 2004 “Identificación partidaria en Uruguay”. En *20 años de Opinión Pública*, Equipos Mori.

# Rafael Correa y la muerte lenta de la democracia en Ecuador

*Carlos de la Torre\**

Este texto analiza la campaña electoral y el triunfo de Rafael Correa en las elecciones presidenciales del 2013. Su triunfo avasallador con 57 % de los votos se explica por la combinación de la bonanza económica y la distribución de la renta petrolera, el diseño de una nueva institucionalidad política que concentró el poder en el ejecutivo, los ataques del gobierno a los movimientos sociales, la regulación estatal de la esfera pública y la falta de incentivos para que la oposición sienta la necesidad imperiosa de la unidad.

Las elecciones del 2013 significaron la consolidación del autoritarismo de Correa y la muerte lenta de la democracia ecuatoriana. De acuerdo a Guillermo O'Donnell (2011) la democracia puede dejar de existir debido a “una sucesión de medidas que van recorriendo gravemente diversas libertades y derechos y/o la limpieza y complejidad de las elecciones”. Argumentar que con Correa la democracia está muriendo no significa idealizar el sistema político ecuatoriano antes de que Correa llegue al poder. La democracia ecuatoriana se encontraba en una profunda crisis. Tres presidentes

---

\* Licenciado en Sociología por la University of Florida, Magister en Sociología y Doctor en Sociología por la New School for Social Research. Se desempeñó como Coordinador de Estudios Políticos y como profesor e investigador en FLACSO, sede Ecuador. Sus temas de investigación son la ciudadanía, la política y el populismo en Ecuador y América Latina.

electos no pudieron completar sus periodos y entre 1996 y el 2006 seis presidentes gobernaron. La democracia ecuatoriana estaba caracterizada por la proliferación de partidos personalistas, el clientelismo, el corporativismo, el uso instrumental de las leyes y la corrupción. Pero, a su vez, debido a la competencia entre diferentes élites regionales y a la debilidad del estado se crearon espacios para que varios movimientos sociales presenten demandas y sean incorporados al estado (León 2003, 2004).

Si bien el correísmo se presentó como un proyecto democratizador e incluyente devino en un autoritarismo. Su deriva autoritaria se explica por las tensiones entre la promesa populista de devolver el poder a los ciudadanos y la apropiación populista de la voluntad popular y por las tensiones entre poder constituyente y poder constituido. La promesa de Correa fue devolver el poder que estaba secuestrado por la partidocracia al pueblo. El Plan de Gobierno de Alianza País 2007-2011 prometió “un modelo participativo a través del cual todos los ciudadanos y ciudadanas puedan ejercer el poder, formar parte de las decisiones públicas y controlar la actuación de sus representantes políticos”. Se propuso convocar una asamblea constituyente para forjar “un proyecto de vida común, un acuerdo social amplio” en que la “sociedad movilizadora tendrá que participar no sólo en la elección de asambleístas” sino que “adueñarse de la Constitución y luego presionar para que se cumpla lo acordado”. Estas promesas participativas y deliberativas se dieron junto a la creación de la persona de Rafael Correa como el símbolo de las aspiraciones de cambio. En un contexto de crisis de los movimientos sociales y con partidos de izquierda débiles Correa se transformó en la encarnación de la revolución ciudadana. Su visión maniquea de la política como una lucha moral entre el pueblo y sus enemigos no permitió que se articulen voces críticas. Se sustituyó la diversidad de opiniones, proyectos y alternativas de la población con la noción populista del Pueblo como Uno, del pueblo como un sujeto con un proyecto y voluntad única que está encarnada en el líder.

El gobierno de Correa entró en conflicto con las instituciones políticas como el Congreso, el Tribunal Supremo Electoral y el Tribunal Constitucional que de acuerdo a su visión estaban en

manos de la partidocracia. El conflicto sobre la constitucionalidad y legalidad de convocar a una asamblea constituyente de plenos poderes fue resuelto a favor del gobierno que logró la destitución de 57 congresistas que estaban en contra de la iniciativa y de la destitución de nueve jueces del Tribunal Constitucional (Conaghan, 2008: 205-206). Una vez instalada la Asamblea, arbitrariamente declaró que el Congreso estaba en receso y se atribuyó potestades legislativas. Una vez creada una nueva institucionalidad se la copó con personajes fieles al poder ejecutivo.

Correa es a la vez el líder con la misión carismática de llevar al país a su segunda independencia y el tecnócrata que llevará al país a la hipermodernidad. Una élite de expertos posneoliberales que vienen de la academia y de las ONG están localizados en los puestos más importantes del estado (de la Torre, 2013). El líder actúa como si encarnara la voluntad popular que es avalada en las diferentes elecciones plebiscitarias en que ha triunfado. Los tecnócratas consideran que están más allá de los particularismos de la sociedad y que pueden diseñar desde el estado políticas universalistas que benefician a toda la nación. Todas las instituciones existentes fueron consideradas como corruptas y que deben ser renovadas. Las reacciones defensivas de los movimientos sociales a la penetración del Estado refuerzan su visión de que su proyecto de redención es resistido por una serie de enemigos. Asumiendo que poseen la verdad que viene del saber de los expertos y de la voz unitaria del pueblo encarnada en el líder, desdeñan el diálogo. El disenso es interpretado como traición a su misión de reestructuración del Estado, la cultura, la economía y la sociedad. Como resultado, el gobierno de Correa, que prometió una revolución ciudadana, está minando las bases que garantizan ciudadanías autónomas promoviendo la formación de masas agradecidas.

## **El *boom* económico y la distribución de la renta petrolera**

Correa cumplió la promesa de la campaña de 2006 de terminar con lo que denominó “la larga noche neoliberal” incrementando

el gasto social que pasó del 5 % del producto interno bruto en 2006 al 9.3 % en 2011. El gasto en educación creció del 2.6 % en 2006 al 5.2 % en 2011 y el gasto en salud del 1.3 % al 1.9 %. El bono de desarrollo que es un programa de transferencia directa de dinero para los hogares más pobres, madres de familia con hijos menores de 16 años, ancianos y para los discapacitados que en 2006 cubría a 1 millón de personas en 2012 benefició a 1,9 millones. Además el gobierno otorgó microcréditos y bonos de vivienda a los ancianos y los más pobres. Las políticas focalizadas han ido de la mano con el aumento del salario mínimo. En los últimos 5 años éste se incrementó en casi un 40 % en términos reales (Ray y Kozameh, 2012: 13). El analista Decio Machado anota que en 2006 el salario mínimo cubría tan sólo un 66.7 % de la canasta básica familiar, en 2012 “ese porcentaje se elevó al 92.43 por ciento y se estima que en el 2013 llegue al 103 por ciento” (Machado, 2013: 99). Los niveles de desempleo han “caído desde el 2009 hasta situarse en el 5.1 por ciento en diciembre del 2011”, la tasa de ocupación plena alcanzó el 50 % en esa misma fecha y supera por primera vez a la tasa de desocupación que descendió al 44 % (Martín, 2012: 262).

Al igual que en otros países de la región políticas públicas como las transferencias de dinero a los más pobres, el incremento del gasto social en salud, educación y nutrición y la reducción en la desigualdad de los ingresos han resultado en la reducción de la pobreza y del índice de Gini (López-Calva y Lustig, 2012). El coeficiente de Gini que mide la desigualdad sobre 100 puntos en los que valores más altos significan mayor desigualdad bajó de 54 en 2006 al 47 en 2012. La pobreza por ingresos disminuyó antes de que Correa asuma el poder del 49% en 2003 al 37% en 2006. Durante su gobierno se redujo al 27% en el 2013. Sin embargo, la reducción de la pobreza no ha sido pareja. La pobreza indígena bajó apenas tres puntos del 65 % en 2006 al 62.5 % en 2012. Mientras que para la amazonía como región subió del 45.6 % en 2006, al 47 % en 2012 (Ray y Kozameh, 2012: 15; Plan V <http://www.planv.com.ec/investigacion/investigacion/verdades-sobre-la-pobreza>).

La política económica de Correa no ha afectado la concentración de la riqueza, ni al modelo extractivista de desarrollo. Se ha distribuido la renta petrolera más “no ha habido una distribución de los ingresos no petroleros y menos aún de los activos... Las utilidades de los cien grupos económicos más grandes en el período 2007-2011 crecieron en un 50% más que en los cinco años anteriores... Las utilidades de la banca en relación a su patrimonio neto llegaron a superar el 17% en 2011 y habrían bordeado el 13% en el 2012; mientras que las empresas de telecomunicación obtuvieron beneficios superiores al 38% con relación a su patrimonio neto” (Acosta, 2013: 16). El economista Fernando Martín señala que “los principales grupos económicos del país (75 grupos y aproximadamente 3.080 empresas) tenían en 2003 ingresos que representaban al 32.5% del PIB; en 2010 sus ingresos habían crecido a casi el 44%”(2012: 247). Las ventas están concentradas en un 10 % de empresas que facturan el 86 % de las ventas nacionales. La bonanza correísta, afirma este analista, ha beneficiado sobre todo a un grupo muy pequeño de empresas (el 0.2% del total nacional).

El éxito del gobierno de Correa se explica por el *boom* petrolero que el país no había vivido desde los años setenta. Las exportaciones de petróleo representan el 53% del total exportado (Martín, 2012: 250). Los precios del petróleo pasaron de 52 dólares el barril en 2006 a 98 dólares el barril en 2013. Los ingresos de exportaciones de petróleo en 2011 cuadruplicaron los de 2006, de 3.200 a 13.000 millones de dólares (:239). Este incremento también se debe a la renegociación de los ingresos extraordinarios del petróleo del 50 al 99 % (Conaghan, 2008:209).

La bonanza petrolera ha significado que el gasto público del Estado sea el motor del crecimiento económico. El “modelo estado-céntrico de Correa es altamente dependiente, al menos en el corto y mediano plazo, de las rentas de las actuales y futuras industrias extractivistas (el petróleo y los nuevos proyectos mineros)” (Conaghan, 2011: 277). El Estado ha crecido y el número de empleados públicos se ha disparado. Según el economista Jaime Carrera, en 2010, hubo 454 mil servidores públicos,

el 3,2% de la población, cuyo mantenimiento costará a toda la sociedad más de \$6.000 millones, equivalentes a toda la recaudación por impuesto a la renta e IVA. Esto representa 60% del gasto corriente (<http://www.observatoriofiscal.org/documentos/articulos-en-medios/diario-hoy/2235-obeso-sector-publico-los-pobres-sufriran.html>).

La expansión de la burocracia ha consolidado a la clase media que creció del 14% en 2003 al 35% de la población en 2012 (Muñoz Jaramillo, 2013:133). Estos sectores se han beneficiado además del *boom* consumista y de una serie de políticas de becas educativas, consultorías y trabajos estables y bien remunerados en el Estado. En resumen, el *boom* económico provocado por los altos precios del petróleo ha creado una situación suma-suma que ha beneficiado a casi todos los ecuatorianos. Las políticas públicas además dan la sensación de que el Estado está presente y protegiendo a los ciudadanos que fueron abandonados durante “la larga noche neoliberal”. Los subsidios focalizados si bien no son la mejor forma de terminar con la pobreza, producen efectos políticos y económicos rápidos (Montúfar, 2013: 311).

Estudios antropológicos señalan que los beneficiarios de los bonos del régimen se sienten agradecidos con el presidente de la República. Las políticas públicas del gobierno como son los Bonos de la Dignidad, los bonos de vivienda, los programas como Socio Páramo y Socio Bosque promueven la imagen de Correa como quien directamente distribuye recursos a los más necesitados. Por ejemplo, indígenas de la provincia de Chimborazo manifestaron, “gracias a la ayuda del gobierno tenemos casa”, “gracias a la ayudita que da el gobierno mensualmente recibo el bono, con eso me mantengo”. Un líder local concluyó, “el gobierno se preocupa por nosotros, tenemos que ser agradecidos”. Esto demostraría, en palabras de antropólogo Luis Tuaza la continuidad del clientelismo y de las políticas patrimonialistas que consideran a los indígenas “como pobres que esperan la benevolencia de aquel que tiene el poder... de quien otorga los dones” (2010: 148).



## Crónica de una victoria anunciada

En las elecciones del 2013 Rafael Correa ya no era el *outsider* ajeno a la política que en los comicios de 2006 utilizó la estrategia neopopulista de confrontar la ciudadanía contra la partidocracia. Era su tercera contienda presidencial y Correa apostaba a la continuidad. Presidía un gobierno que exitosamente terminó con la inestabilidad política del país. Correa dio fin al domino de la partidocracia, redistribuyó la renta petrolera y provocó una fiebre consumista que se asemeja a la bonanza de principios de los años setenta. Era además el triunfador de todas las elecciones que se realizaron desde el 2006. En la segunda vuelta de noviembre del 2006 derrotó a Álvaro Noboa, el hombre más rico del país. En abril del 2007, el 82 % de los ecuatorianos votó a favor de que se convoque a una asamblea constituyente y en las elecciones de septiembre su movimiento obtuvo la mayoría en la asamblea. La nueva constitución fue aprobada con el 64 % de los votos en septiembre del 2008. En abril del 2009 ganó las elecciones presidenciales en una sola vuelta con el 52 % de los votos. En ese mismo año su movimiento triunfó en las elecciones para dignidades locales (prefectos, alcaldes, concejales). En mayo de 2011, Correa ganó la consulta popular que le autorizó reorganizar la justicia.

Todas estas elecciones fueron plebiscitos sobre Correa, quien además ha estado en campaña permanente desde que asumió el poder conectándose directamente con los ciudadanos a través de una novedosa campaña publicitaria que se ha transformado en una presencia cotidiana en la vida de los ecuatorianos (Conaghan, 2008; Conaghan y de la Torre, 2008). El presidente aparece todas los sábados en los “enlaces ciudadanos” que marcan la agenda informativa y de opinión de los medios. Cadenas mediáticas obligatorias inundan la televisión y la radio con transmisiones sobre la obra y logros de su gobierno. Gigantografías de Correa en las carreteras y pancartas con el color verde de su movimiento en todo el país indican quién está a cargo de las políticas públicas.

Correa y su movimiento Alianza País (AP) coparon el espacio político que quedó vacío luego del desmoronamiento de los

partidos tradicionales. La estrategia de AP fue controlar todos los poderes del estado (Mejía Acosta, 2011; Vega, 2013; Ortiz, 2013). La Constitución del 2008 creó dos nuevos poderes del estado: la función electoral y la función de Transparencia y Control Social que está a cargo de los nombramientos del Procurador General, del Fiscal General, del Defensor del Pueblo, los miembros del Consejo Nacional Electoral, Consejo de la Judicatura y del Tribunal Contencioso Electoral (Mejía, 2011: 154). Si bien este poder es teóricamente autónomo, el presidente tiene una fuerte influencia en la designación de las listas de los finalistas (Conaghan, 2011: 272). En enero de 2009 el gobierno controló estos nuevos poderes del estado con “personal cercano al gobierno y a las filas de PAÍS” (Vega, 2013: 113). Por ejemplo, Galo Chiriboga que se desempeñó como embajador de Correa en España es el nuevo Fiscal General de la Nación y el Consejo de la Judicatura está presidido por Gustavo Jalkh que fue secretario particular del presidente (Hernández, 2013: 22). Una consulta popular en 2011 permitió que Correa reorganice el poder judicial con personas cercanas al régimen (Vega, 2013: 115).

Si bien durante el periodo 2009-2013, AP tuvo mayoría en la Asamblea Legislativa, sufrió deserciones de asambleístas y tuvo que convivir con una oposición que intentó resistir que se aprueben sin discusión varias iniciativas del ejecutivo, como la ley de comunicación, la ley de aguas o el nuevo código penal. Pese a que la oposición tuvo alguna capacidad de resistencia, la iniciativa legislativa estuvo en manos del ejecutivo. El científico político César Montúfar (2013) que se desempeñó como asambleísta señala que de los 503 proyectos de ley, 57 completaron el proceso de aprobación y 30 de éstos fueron iniciativa de Correa. De los 19 procesos de fiscalización, 17 fueron archivados y los dos que pasaron al pleno de la Asamblea fueron iniciativas del presidente.

Con el fin de asegurar el control de la Asamblea el ejecutivo hizo cambios en el Código de la Democracia a través del veto presidencial a la ley que fue sometida por la Asamblea.

Estos cambios introdujeron el Método D’Hont para la asignación de escaños, se configuraron distritos electorales en

las provincias más pobladas y se limitó la libertad de los medios para cubrir la campaña prohibiéndose que los medios privados endorseren a candidatos presidenciales y que los medios publiquen fotos de los cierres de campaña amenazándolos con multas de hasta 100 mil dólares. Muchos medios para no tener problemas con el gobierno simplemente no cubrieron los actos de cierre de campaña. (Muñoz, 2013: 130).

La estrategia de Correa fue que las elecciones se convirtieran en un plebiscito sobre su presidencia, transferir sus votos a los candidatos de AP y consolidar un grupo de legisladores disciplinado que sean fieles al ejecutivo. Con este objetivo, como han sostenido sus opositores, no dudó en usar toda la maquinaria estatal. Se incrementó el número de cadenas y enlaces obligatorios de radio y televisión de 156 en 2007 a 351 durante 2011 y a 817 en 2013 (Fundamedios, 2014: 30-31). A esto hay que sumar los “enlaces ciudadanos” que se transmiten todos los sábados y que no fueron suspendidos durante la campaña. La prensa estatal favoreció descaradamente a Correa. De acuerdo al monitoreo de Participación Ciudadana (2013), “el candidato Rafael Correa en los medios públicos televisivos registra mayor tiempo de cobertura frente a los demás postulantes”.

Correa no aparentó respetar las formas de una campaña equitativa. Si bien pidió licencia por un mes, antes de su permiso recorrió el país haciendo campaña. Utilizó helicópteros y vehículos estatales. La maquinaria estatal que se confunde con la partidista empapeló el país con propaganda de AP. En palabras del candidato de izquierda Alberto Acosta (2013<sup>a</sup>), “el candidato-presidente contó con el respaldo de casi toda la infraestructura del Gobierno central, de por lo menos 17 de las 23 prefecturas, de más de 180 de los 200 municipios, y de la mayoría de juntas parroquiales; además la burocracia estaba refuncionalizada como activista del movimiento gobiernista” (: 11).

La propaganda televisiva se centró en la figura de Correa. Por ejemplo, en su propaganda “la bicicleta”, el presidente avanza solo por paisajes vacíos mientras describe sus sentimientos y reflexiona sobre su revolución (Aguilar, 2013). “Tras el esfuerzo

(gesto en su rostro), necesario para alcanzar el sueño ecuatoriano, finalmente llega a una casa indígena. La banda presidencial que en un primer momento se abandonó en el sillón del gobernante, vuelve, en los últimos segundos, a aparecer en la silla de una casa: el poder en la Constitución ya no es de él, sino del pueblo, de los electores. Finalmente Correa aparece en la cima de un cerro, con el horizonte a sus pies” (“Cuatro candidatos buscan ser ídolos en video”, *El Comercio*, Quito 21/01/13).

El discurso de Correa se centró en la idea de orden. En un mitin que observé en el barrio popular del Sur de Quito La Ferroviaria Alta Correa manifestó “este gobierno no tiembla ante nadie”. Apostó por la continuidad para devolver “la dignidad y la soberanía” a la patria. Denunció que la estrategia de la oposición es enquistarse en la asamblea para bloquear al ejecutivo y conspirar y pidió que se vote por su movimiento en plancha, “una sola vuelta, una sola lista”. En cada evento presentó a los candidatos a la Asamblea junto a quienes recorrió el país. Sus actos de masas evidenciaron el poder del estado-partido que logró movilizar a cantidades gigantescas de personas para los cierres de campaña. Si bien muchos fueron acarreados esto no significó que no demostraran entusiasmo y cariño en su adhesión a Correa.

El presidente marcó los ritmos de la campaña y los temas de debate. Por ejemplo cuando el banquero Guillermo Lasso en el inicio de su campaña electoral prometió subir el bono de dignidad, Correa mandó un proyecto de ley a la asamblea incrementando el bono con nuevos impuestos a la banca (<http://www.hoy.com.ec/noticias-ecuador/cuando-los-gutierrez-fueron-correistas-567436.html>). Correa dominó los temas de la campaña que en 79 % se centraron en la campaña electoral (Participación Ciudadana 2013). Con una ventaja tan grande en las encuestas se negó a debatir.

A diferencia de Venezuela donde se dio un proceso de unidad, en Ecuador la oposición se dispersó en siete candidaturas. Los rivales de Correa fueron Guillermo Lasso, un banquero cercano al Opus Dei transformado en político, que obtuvo el 23 % de los votos en las doce provincias del país. Mauricio Rodas un *outsider* y tecnócrata de centro derecha que conquistó el 4 % de los votos.

Los candidatos eternos, el multimillonario Álvaro Noboa, el expresidente Lucio Gutiérrez, que fue depuesto en el 2005, y el candidato del partido del defenestrado Abdalá Bucaram. el ministro evangélico Nelson Zavala, obtuvieron entre los tres alrededor del 12 %. Alberto Acosta candidato de la coalición de la izquierda organizada Movimiento Popular Democrático (MPD) y Pachakutik y de los movimientos sociales, incluida la Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador (CONAIE), obtuvo apenas un 3 % de los votos. El candidato de centro-izquierda Norman Wray obtuvo el 1,23 % de los votos.

La derecha se reconstituyó alrededor de Guillermo Lasso. Este utilizó el programa de responsabilidad social del Banco de Guayaquil el “Banco del Barrio” para crear una estructura política. “La idea es que las tiendas de barrio se conviertan en una extensión del Banco de Guayaquil atendida por el tendero de la comunidad... en 5.000 bancos del barrio en todos los rincones del país. En paralelo trabaja la Fundación del Barrio que se encarga de satisfacer necesidades apremiantes de los propietarios de los Bancos del Barrio” (<http://www.vistazo.com/impres/pais/imprimir.php?Vistazo.com&id=5179>). Lasso fundó el movimiento CREO, Creando Oportunidades. Su propuesta fue continuar con la política social de Correa y promocionar las iniciativas de la empresa privada. Su estilo fue moderado, no insultó ni descalificó y prometió defender los derechos ciudadanos. Sus cuñas, por ejemplo, preguntaron “¿quieres libertad para decidir tu futuro? ¿Para opinar diferente? ¿Para tomar cerveza los domingos?” (Aguilar, 2013). La propaganda de Lasso apeló “a lo tradicional: el candidato en campaña recorriendo el país con las banderas de su movimiento ondeándose tras los pasos del binomio. Su jingle empata con sonrisas e imágenes de prosperidad... para mostrar al emprendedor que siembra y cosecha, desde un amanecer esperanzador. (“Cuatro candidatos buscan ser ídolos en video”, *El Comercio*, Quito 21/01/13).

La izquierda organizada y los liderazgos de los movimientos sociales, que han sido las mayores víctimas de la represión selectiva del gobierno, sintieron la urgencia de la unidad. No incluyeron a

sectores de centro que además prefirieron no estar junto al MPD. Su estrategia electoral basada en el slogan “el país que queríamos ahora sí” no les diferenció del movimiento AP de Correa. La campaña de Alberto Acosta, fundador de AP y mentor de Correa, prometió regresar a los orígenes del correísmo argumentando que fueron traicionados por Correa. En su reflexión sobre la derrota, Acosta señaló que “no pudimos sintonizarnos con los sectores populares, beneficiarios de algunas políticas sociales y de la obra pública del régimen. Tampoco alcanzamos con nuestros mensajes a amplios sectores de la burocracia... Tampoco interpretamos correctamente los efectos desmovilizadores que provocan el consumismo y el clientelismo. La arremetida en contra de los movimientos sociales también ha dado frutos... La criminalización de la lucha popular atemoriza” (Acosta, 2013<sup>a</sup>: 11-12).

## **Cooptando los movimientos sociales y colonizando la esfera pública**

Si bien el gobierno de Correa recogió demandas de los movimientos sociales y de la izquierda –terminar con las políticas neoliberales, impulsar una política exterior independiente de los Estados Unidos que de fin con la concesión de la base militar de Manta y con los tratados de libre comercio, y convocar una nueva asamblea nacional constituyente– el gobierno ha entrado en confrontaciones con estos sectores. Los partidos de izquierda, Pachakutik y MPD, la CONAIE, sectores del ecologismo, sindicatos de profesores, los sindicatos públicos y algunos movimientos estudiantiles se han enfrentado al gobierno (Becker, 2013; Martínez Novo, 2013; Ospina, 2013).

Según el gobierno, estos conflictos se deben a que los movimientos sociales y la izquierda son sectores corporativistas que representan intereses particulares y no el interés nacional. Funcionarios e intelectuales del gobierno sostienen que para que el Estado represente los intereses nacionales debe ser rescatado de la injerencia de diferentes grupos corporativos como los gremios

empresariales, los maestros, los empleados públicos y los liderazgos de los movimientos indígenas. Estos grupos al ser incorporados al Estado como funcionarios y como rectores de las políticas públicas para su sector viciaron y corrompieron, según dice el gobierno, el carácter universalista de las políticas estatales con criterios particularistas.

Además, algunos grupos como los indígenas negociaron ser los administradores de políticas públicas para su sector, como la educación intercultural bilingüe. Para dar fin al corporativismo de los líderes de la CONAIE, por ejemplo se transfirió el control de la educación intercultural bilingüe del movimiento indígena al Estado y se han quitado fondos a las instituciones estatales que estaban controladas por los movimientos sociales como los casos del consejo de la mujer y del consejo de nacionalidades y pueblos indígenas. También se ha pedido a todas las ONG que se registren y sometan a la tutela estatal. Funcionarios del gobierno, además, señalan que el momento de la protesta callejera que fue efectivo en la lucha en contra del neoliberalismo no tiene cabida en un régimen de izquierda. Consideran que la protesta hace el juego a la derecha y a los intereses de liderazgos corporativos.

La estrategia de Correa fue debilitar y cooptar a los movimientos sociales (Ortiz, 2013). En una larga entrevista con *New Left Review*, Correa (2012) sostuvo que su gobierno negocia directamente con las bases indígenas, asilando a los dirigentes de la CONAIE que son tachados de líderes corporatistas. Correa semanalmente insulta a los líderes indígenas con calificativos racistas que ningún político de derecha se permitiría utilizar (Martínez Novo, 2013). Pero su ataque a los movimientos sociales va más allá de la intimidación verbal. Doscientos líderes están acusados de terrorismo. José Acacho, líder Shuar elegido asambleísta en febrero del 2013 por Pachakutik, está condenado a doce años de prisión y Mery Zamora, dirigente del gremio de los profesores y del partido MPD a ocho años. Un grupo de universitarios cercanos al PCMLE conocidos como “Los Diez de Luluncoto”, por el barrio donde vivían en Quito, cumplieron una pena de un año de prisión por tentativa de sabotaje y terrorismo. El gobierno también

ha utilizado a organizaciones indígenas más pequeñas como la Federación Nacional de Organizaciones Campesinas, Indígenas y Negras (FENOCIN), ligada al Partido Socialista, y a la vieja organización del Partido Comunista, la Federación Ecuatoriana de Indios (FEI), para fragmentar a la organización más grande que es la CONAIE. Doris Solís, cuando fue Ministra Coordinador de la Política en el 2010, explicó que el gobierno busca la renovación de liderazgos de las élites indígenas por sectores más abiertos al diálogo (<http://www.mcpolitica.gob.ec>).

El gobierno de Correa no sólo está minando la autonomía de la sociedad civil también está en guerra con los medios de comunicación privados calificados como una prensa “mercantilista y burguesa”. Los casos más conocidos fuera del Ecuador son los juicios a los periodistas Emilio Palacio, Juan Carlos Calderón y Christian Zurita que fueron condenados por la justicia por daños morales al presidente para luego ser perdonados por Correa. Se conoce menos que figuras importantes de la televisión como Carlos Vera, Jorge Ortiz y Janeth Hinostroza perdieron sus trabajos. De acuerdo a Correa (2012) los medios siempre han sido un poder fáctico que ha dominado en América Latina. Sostiene que “los mayores diarios en Ecuador son propiedad de unas pocas familias de la oligarquía... son negocios tremendamente corruptos” (:100).

Correa argumenta que la información es un bien público y que el Estado debe regular los contenidos y marcar los parámetros de cómo un bien público es administrado por manos privadas. El Estado no sólo debe regular a los medios, también tiene que tener medios en su propiedad para responder y contestar las “mentiras” de los medios privados. Antes de que Correa asumiera el poder sólo existía la Radio Nacional del Ecuador, durante su gobierno hay 20 medios públicos que abarcan desde estaciones de televisión incautadas a banqueros que tenían deudas al Estado, hasta periódicos y emisoras de radio. En un país sin una tradición de periodismo público, estos actúan como medios gobiernistas. Durante su gobierno lo público devino en lo estatal y lo estatal en lo oficial controlado por la Presidencia.



Correa está convencido de que los medios tienen “una enorme capacidad de moldear la opinión pública e influenciar votos” (Waisbord, 2013: 43). Cuando llegó al poder manifestó: “ganamos las elecciones, pero no el poder. El poder está controlado por los intereses económicos, la banca, la partidocracia, y los medios conectados a los bancos” (Conaghan, 2008: 200). Ya que se asume que los medios privados ligados al gran capital tienen un enorme poder en manufacturar la hegemonía, el gobierno necesita informar directamente a los electores y corregir las “mentiras” de los medios de comunicación.

Los ecuatorianos, anota Catherine Conaghan (2008), “nunca tuvieron un presidente tan obsesionado y tan hábil en la comunicación y en las relaciones públicas” (:200). El gobierno ha incrementado el uso de cadenas de radio y televisión. Según Fundamedios, las cadenas se incrementaron en un 400 o entre 2012 y 2013. Las cadenas buscan ligar directamente al presidente con sus electores informando sobre las labores y la obra del gobierno. La mayor parte de los programas se centra en Correa que visita el país, inaugura y supervisa obras. Las cadenas recurren al patriotismo con el slogan “¡la patria ya es de todos!” que aparece junto a la canción “patria”. Así se da continuidad a los temas de la campaña que, desde 200, apelaron al nacionalismo y pintaron a Correa como la encarnación del nacionalismo: “pasión por la patria” y “la patria vuelve”.

Estas cadenas también se han utilizado para contrarrestar las críticas al gobierno. De las 817 cadenas emitidas en el 2013, 388 “fueron utilizadas para difundir mensajes de ‘interés general’ a la ciudadanía, dentro de esta categoría generalmente están las cadenas que han sido utilizadas para atacar y descalificar la opiniones de aquellos periodistas y personajes públicos que han criticado al régimen” (Fundamedios, 2014: 32).

La innovación mediática más importante de su gobierno son los “enlaces ciudadanos” que se transmiten en radio y televisión todos los sábados del año (de la Torre 2013). Estos eventos permiten que el presidente se convierta en una figura carismática que simbólicamente es el “centro de la nación” que irradia su poder

hacia todos sus rincones (Geertz, 1985). El poder se materializa en el verbo del presidente que insulta y cuestiona la mediocridad de sus rivales. Exige más trabajo y mejores resultados a sus colaboradores. Halaga a su pueblo al que sirve trabajando sin descansar y al que explica didácticamente como “el profesor de la nación” todas sus acciones de la semana. Además, y en términos más pragmáticos, en los “enlaces ciudadanos” Correa marca la agenda noticiosa que en gran parte se centra en lo que el presidente dijo.

Los enlaces coinciden con los gabinetes itinerantes porque todos los ministros viajan con el Ppresidente a una provincia para trabajar con las autoridades locales y tener contacto directo con los moradores que acuden a los actos culturales en honor al gobierno. El *show* televisivo y radial permite crear redes de apoyo pues el día anterior el presidente y su gabinete han dialogado con las autoridades locales de provincia y escuchado sus pedidos para obras y recursos. Durante los enlaces se repite el mismo ritual. Correa se sienta en un podio alto desde donde como “el profesor de la patria” da cátedra a todos los ecuatorianos. Utiliza presentaciones de *power point* para ilustrar con cifras y datos técnicos sus políticas de gobierno. Sus cátedras magistrales son interrumpidas por el aplauso de los asistentes o por sus preguntas al auditorio que son contestadas con el sí o el no. De esta manera se escenifica claramente el poder: el presidente-catedrático está por encima de un público que lo aclama pero que no tiene la posibilidad de entablar un diálogo crítico con el primer mandatario.

Los segmentos más esperados de los “enlaces ciudadanos” son los utilizados para corregir las “mentiras” de los medios e informar la “verdad”, que es la palabra de Correa. Presenta imágenes de sus críticos que aparecen como los enemigos de la patria. Ha calificado a los periodistas de “manipuladores, mediocres, corruptos, conspiradores, sicarios de tinta y golpistas” (Fundamedios, 2014: 25). Las palabras del presidente han motivado a que algunos de sus seguidores exaltados amenacen a los periodistas aludidos. Por ejemplo, el periodista Martín Pallares fue amenazado de muerte (:27).

La estrategia presidencial ha resultado en el temor y autocensura de los medios y en el empobrecimiento de los debates públicos. En la lógica maniquea polarizadora del discurso presidencial en la que sólo hay amigos o enemigos no hay lugar para las sutilezas y las complejidades del periodismo y para el debate sobre lo público. O se está a favor y se alaba la obra del gobierno o si se lo critica se corre el riesgo de despertar la ira del presidente. Si sólo fuesen sus insultos no sería tan grave. Lo que atemoriza es que luego de la descalificación presidencial se amenaza a los periodistas con el peso de la ley. Siguiendo la vieja costumbre de “para mis amigos todo, para mis enemigos la ley”, el gobierno utiliza su control de la justicia para selectivamente aplicar leyes. “El legalismo selectivo o legalismo discriminatorio” utiliza la formalidad de la autoridad legal de manera discrecional (Weyland, 2013: 23). Cuando el presidente amenaza con la ley a opositores o periodistas ya se sabe que serán encontrados culpables y probablemente tendrán que, además de ir presos, pagar millonarias sumas por haber atentado en contra de su “honor”.

Con el objetivo de estrangular económicamente a los medios, Correa prohibió que el Estado de publicidad a los medios “mercantilistas” y aumentó los costos del papel. Incrementó los salarios de los periodistas y utiliza las dependencias estatales que cobran impuestos y que velan porque se cumplan las leyes laborales para amenazar a los medios privados. Éstos tienen la alternativa de bajar el “tono” de su política editorial y abandonar la investigación sobre abusos de poder del gobierno para mantenerse en el negocio o el riesgo de que quiebren sus empresas. *Diario Hoy*, el segundo periódico más importante de Quito, dejó de publicarse y quebró por la estrangulación económica del gobierno. *El Comercio* de Quito, el periódico más emblemático de la capital, fue vendido al empresario mexicano Ángel González, propietario de medios que son cercanos a los gobiernos de turno en toda Latinoamérica (<http://www.planv.com.ec/historias/sociedad/el-retrato-el-fantasma-y-la-venta-el-comercio/pagina/0/1>).

## **Entre las promesas democratizadoras y las prácticas autoritarias**

El correísmo que prometió devolver al poder al pueblo y a la ciudadanía devino en un autoritarismo suave (Weyland, 2013). Si bien no hay violaciones masivas y sistemáticas de los derechos humanos, se han restringido los derechos de la oposición para evitar que compita en condiciones de igualdad, puedan criticar al gobierno y ofrezcan puntos de vista alternativos. El poder está concentrado en un movimiento personalista dominado por el líder carismático. Las instituciones del Estado que garantizan la rendición de cuentas horizontal están en manos de personajes cercanos al régimen. Las elecciones se han dado en una cancha electoral que sistemáticamente favorece al presidente y a su movimiento. El ataque a los medios privados y a los periodistas ha resultado en el empobrecimiento de los debates en la esfera pública. Se ha debilitado a los movimientos sociales y a las ONG. Se ha utilizado el sistema legal controlado por el ejecutivo para criminalizar la protesta y las organizaciones de sociedad civil están desmovilizadas y/o cooptadas.

Este autoritarismo suave se practica a través del uso instrumental y discrecional de la ley con el objetivo de regular, disciplinar y atemorizar a los críticos (Ospina, 2013; Lavinás Picq, 2013; Weyland, 2013). El gobierno creó nuevas instituciones estatales para regular la sociedad civil y utilizó el poder judicial controlado por el ejecutivo para selectivamente disciplinar a la sociedad acusando de terrorismo a líderes de los movimientos sociales y a la izquierda, o con juicios a los medios de comunicación privados. Las prácticas autoritarias del gobierno han ido de la mano de políticas públicas que han buscado la inclusión de los excluidos. Se abandonó el neoliberalismo y se incrementó el gasto social. Se incrementó el número de electores al reducirse la edad mínima del voto a los 16 años y al otorgarse ese derecho a los extranjeros residentes en el país. Se expandió la representación política otorgando a los migrantes ecuatorianos el derecho de elegir representantes a la Asamblea. Se politizó y debatió temas

considerados anteriormente como tabúes: el modelo neoliberal, la propiedad de los medios de comunicación, el modelo de desarrollo, los derechos de la naturaleza, etc.

La coexistencia de políticas públicas incluyentes con prácticas autoritarias en el correísmo es característica de los populismos que más que intrínsecamente antidemocráticos son antiliberales (Mudde y Rovira, 2012). Los populismos si bien incluyen a sectores excluidos no respetan las reglas del juego democrático, las libertades y los derechos de los opositores. Más bien se acatan selectivamente derechos, libertades e instituciones cuando convienen al líder que se proclama como la encarnación de la voluntad popular. La tensión entre inclusión desde arriba y restricciones de los derechos y libertades puede devenir en regímenes autoritarios.

Si, como anota O'Donnell (2011), las democracias pueden morir lentamente como resultado de una sucesión de restricciones a las libertades y los derechos que transforman las elecciones en referendos plebiscitarios en los que la oposición no tiene opciones de triunfar hay que analizar, en qué medida y bajo qué condiciones, la visión populista de la política puede llevar al autoritarismo. Si bien el populismo no es un peligro inherente a la democracia, en condiciones de crisis y debilidad de las instituciones políticas y en ausencia de organizaciones autónomas de la sociedad civil, los populismos pueden devenir en autoritarismos (Levistky y Loxton, 2012, 2013; Weyland, 2013).

El populismo es un discurso que representa la política como una lucha maniquea entre dos campos antagónicos. Es una gesta histórica mesiánica que busca la redención del pueblo oprimido. El populismo no tiene límites en su lucha en contra de la opresión oligárquica y busca crear una nueva institucionalidad pues la existente sostiene el dominio de los enemigos del pueblo. Correa irrumpió en un contexto de crisis de las instituciones políticas y fue un *outsider* con un proyecto de refundación a través de convocar a una asamblea constituyente. Correa y su círculo íntimo no habían sido socializados en la política parlamentaria, eran *outsiders* que prometieron destrozarse el dominio de la partidocracia. La izquierda ecuatoriana, a diferencia de las del cono sur, al no

vivir una experiencia dictatorial dura, no revalorizó la democracia liberal y las políticas de los derechos humanos (Levisky y Roberts, 2011: 404-410). El “correísmo” ligó la democracia burguesa con el neoliberalismo y buscó refundar todas las instituciones. No se asentó en movimientos sociales, más bien emergió en un contexto en que el movimiento indígena había perdido la capacidad para organizar protestas sostenidas y estaba en crisis.

La figura de Rafael Correa personificó los deseos de cambio. Su liderazgo fue construyéndose como la encarnación de una gesta histórica y se vio como parte de un movimiento bolivariano que busca la segunda y verdadera independencia de Latinoamérica (Montúfar, 2013). Correa fue construido como el Profesor y el Mesías de la patria (de la Torre, 2013). Hasta las siglas de su nombre RC abarcaron las de su proyecto: Revolución Ciudadana. La gesta histórica de refundación estuvo en sus manos y más que un proyecto común se centró en las visiones y deseos del líder carismático. La política se construyó como una confrontación maniquea entre el futuro liberador encarnado en Correa y el pasado opresivo del dominio de la partidocracia neoliberal. La gesta épica se la vivió como una confrontación permanente contra enemigos poderosos como el imperio, los medios mercantilistas, la banca, los movimientos corporativistas, que detentan el verdadero poder.

Las elecciones fueron y son el mecanismo privilegiado para conquistar el poder y transformar la sociedad. No hizo falta el fraude, pero tampoco se respetaron las formalidades y las limitaciones institucionales de la “democracia burguesa”. Más bien el presidente se siente con la obligación de ganar elecciones y con ese fin utiliza la maquinaria estatal que se confunde con la partidista. Además cada acto de gobierno es presentado como un acto electoral en el que están en juego la redención o el oprobio del pasado.

Los partidos políticos se desmoronaron como un naipe de cartas. Los movimientos sociales que estaban en crisis fueron cooptados y algunos de sus líderes perseguidos por la justicia. Las instituciones de control del Estado fueron controladas por el ejecutivo. Las clases altas y medias no percibieron que sus beneficios estaban en peligro y no tuvieron incentivos para crear un frente

de oposición unitario. Más bien fue un buen momento para hacer negocios y beneficiarse del nuevo festín petrolero. Sin instituciones que limiten la gesta del redentor, sin una sociedad civil que lo frene y con una oposición fragmentada y en desbandada el país se quedó con un referente único: Rafael Correa.

La extrema personalización del poder motivó a que se modifique la Constitución Política permitiéndose la reelección de Correa. Sin su figura entrarían en conflicto las facciones de su movimiento que sólo tienen en común la lealtad a su liderazgo. La posibilidad de que Correa puede ser reelecto indefinidamente ilustra los problemas de sucesión de los gobiernos populistas. A diferencia de la visión de que el poder político del ejecutivo está despersonalizado y que la oficina del presidente no es idéntica con quien la ocupa, Correa al igual que otros líderes populistas, como Hugo Chávez fue construido, como un mesías liberador cuya presencia es fundamental para garantizar la continuidad del proyecto revolucionario. Los líderes populistas tienen misiones en el sentido weberiano y su capacidad decicionista garantizará dar fin a la opresión y construir un orden alternativo y liberador. Son construidos y se ven a sí mismos como soberanos infalibles, todas sus decisiones son las correctas pues emanan de la persona del líder. La presidencia no es vista como un cargo que se ocupa temporalmente y que está regulado por una serie de procedimientos, incluidos los procedimientos para que el líder abandone pacíficamente el poder (Keane, 2009: 295). La misión del líder populista se parece más a la de los patriarcas que siempre tienen que velar por el bienestar de sus hijos. La metáfora del padre transforma a los ciudadanos en sus hijos, en niños que si no reconocen la autoridad del patriarca que los ama pueden ser castigados. Además los padres, como lo anota Karen Kampwirth (2010: 21-13), son padres de por vida y su trabajo y misión duran para siempre.

En un contexto de *boom* económico, con los mecanismos de control, supervisión y rendición de cuentas en manos del ejecutivo y sin incentivos para la unidad de sus adversarios parece que el autoritarismo de Correa durará para largo. Es una pregunta abierta, ¿qué ocurrirá si la baja de los precios del petróleo provocan una

crisis del correísmo? ¿Se podrá resolver la crisis democráticamente o primarán las tentaciones autoritarias del gobierno o de sus rivales? Por lo pronto, lo que queda claro es que la democracia ha sido reducida a su visión más limitada como elecciones libres, pero sin garantías para que se expresen puntos de vista alternativos en un contexto en que la esfera pública y la sociedad civil han sido colonizadas por el Estado.

## Bibliografía

- Acosta, Alberto 2013 “A modo de prólogo. El Correísmo un nuevo modelos de dominación burguesa”, en Alberto Acosta (editor) *El Correísmo al Desnudo*. Quito: Montecristi Vive.
- Acosta, Alberto 2013a *El País que queríamos*. Quito: Montecristi Vive.
- Aguilar, Roberto 2013 “Propaganda: las ideas creativas escasearon”, *Hoy*, Quito, 17 de febrero.
- Becker, Marc 2013 “The stormy relations between Rafael Correa and Social Movements in Ecuador”, en *Latin American Perspectives*, Vol. 40, Núm. 3.
- Conaghan, Catherine 2008 “Ecuador: Correa’s Plebiscitary Democracy”, en Larry Diamond, Marc Plattner y Diego Abente (editors) *Latin America’s Struggle for Democracy*, Baltimore: The Johns Hopkins University Press.
- Conaghan, Catherine 2011 “Ecuador: Rafael Correa and the Citizen’s Revolution”, en Steve, Levitsky y Kenneth Roberts (editores) *The Resurgence of the Latin American Left*, Baltimore: The Johns Hopkins University Press.
- Conaghan, Catherine y Carlos de la Torre 2008 “The permanent campaign of Rafael Correa Making Ecuador’s Plebiscitary Presidency.” *International Journal of Press and Politics* Vol. 13 Num. 3.
- Corrrea, Rafael 2012 “Interview. Ecuador’s Path”, *New Left Review*, Núm. 77, septiembre-octubre.



- de la Torre, Carlos 2013 “El tecnopopulismo de Rafael Correa. ¿Es compatible el carisma con la tecnocracia?” *Latin American Research Review*, Núm. 48.
- Fundamedios 2014 *El silencio asfixiante. La libertad de expresión en el Ecuador 2013*, Quito: Fundamedios.
- Geertz, Clifford 1985 “Centers, Kings, and Charisma: Reflections on the Symbols of Power”, en Wilentz, Sean (editor) *Rites of Power: Symbolism, Ritual, and Politics since the Middle Ages*, Philadelphia: University of Pennsylvania Press.
- Hernández, José 2013 “Ecuador: ¿de la inestabilidad política al poder total?”, *Newsweek en Español*, Num. 17, febrero.
- Kampwirth, Karen 2010 “Introduction” en Kampwirth (editor) *Gender and Populism in Latin America. Passionate Politics*, University Park: The Pennsylvania State University Press.
- Keane, John 2009 “Life after Political Death: The Fate of Leaders after Leaving High Office”, en John Keane, Haig Patapan, y Paul ‘T Hart (editores) *Dispersed Democratic Leadership*, Oxford: Oxford University Press.
- Lavinas, Picq 2013 “Lawfare: Ecuador’s New Style of Governance”, *Upside Down World*, October 18. En: <http://up-sidedownworld.org/main/ecuador-archives-49/4515-lawfare-ecuadors-new-style-of-governance>
- León, Jorge 2003 “Un sistema político regionalizado y su crisis”, en Víctor Bretón y Francisco García (editores) *Estado, etnicidad y movimientos sociales en América Latina. Ecuador en crisis*, Barcelona: Icaria.
- León, Jorge 2004 “La democracia real versus la democracia idealizada. Ecuador de 1978 a 2003”, *Política*, Número 42.
- Levistky, Steven y James Loxton 2012 “Populism and Competitive Authoritarianism: the case of Fujimoris’s Peru”, en Cas Mudde y Cristóbal Rovira Kaltwasser (editores) *Populism in Europe and the Americas Threat or Corrective for Democracy*, Cambridge: Cambridge University Press.

- Levistky, Steven y James Loxton 2013 “Populism and Competitive Authoritarianism in the Andes” *Democratization*, Núm. 20.
- Levistky, Steven y Kenneth Roberts 2011 “Conclusions: Democracy, Development, and the Left” en Steve Levitsky y Kenneth Roberts (editores) *The Resurgence of the Latin American Left*, Baltimore: The Johns Hopkins University Press.
- López Calva, Luis y Nora Lustig 2012 “The Decline in Inequality in Latin America: The Role of Markets and the State” *LASAFORUM*, Vol. XLIII, Num. 3.
- Machado, Decio 2013 “Estado autoritario, disciplinamiento ciudadano y control social” en Alberto Acosta (editor) *El Corréismo al desnudo*. Quito: Montecristi Vive.
- Martín, Fernando 2011 “El desempeño de la economía ecuatoriana durante el gobierno del economista Rafael Correa”, en Sebastián Mantilla y Santiago Mejía (editores) *Rafael Correa: Balance de la Revolución Ciudadana*, Quito: Planeta.
- Martínez Novo, Carmen 2013 “The Backlash against Indigenous Rights in Ecuador’s Citizen’s Revolution”, en Todd A. Eisenstadt (editor) *Latin Americas Multicultural Movements. The Struggle Between Communitarianism, Autonomy and Human Rights*, New York: Oxford Press.
- Mejía Acosta, Andrés 2011 “¿Revolución o delegación ciudadana? Democracia, gobierno y rendición de cuentas en Ecuador”, en O’Donnell, Guillermo, Osvaldo Iazzetta y Hugo Quiroga, *Democracia Delegativa*, Buenos Aires: Prometeo.
- Montúfar, César 2013 “Rafael Correa and His Plebiscitary Citizen’s Revolution” en de la Torre, Carlos y Cynthia Arnson (editores) *Latin American Populism in the Twenty-First Century*, Baltimore and Washington: The Johns Hopkins and the Woodrow Wilson Center University Press.

- Montúfar, César 2103<sup>a</sup> “Ecuador: análisis de los resultados electorales del 17 de febrero de 2013”. Movimiento Concertación, *Propuestas para el Debate*, Núm. 1.
- Mudde, Cas y Cristóbal Rovira Kaltwasser 2012 (editores) *Populism in Europe and the Americas Threat or Corrective for Democracy*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Muñoz, Francisco 2013 “Forma de estado y régimen político en el gobierno de Rafael Correa”, en Alberto Acosta (editor) *El Correísmo al Desnudo*, Quito: Montecristi Vive.
- Participación Ciudadana 2013 *Boletín de Prensa* 260, “Reporte de participación de candidatos presidenciales en espacios informativos en medios de comunicación del 4 de enero al 4 de febrero del 2013”.
- O’Donnell, Guillermo 2011 “Nuevas reflexiones acerca de la democracia delegativa” en O’Donnell, Guillermo, Osvaldo Iazzetta y Hugo Quiroga, *Democracia Delegativa*, Buenos Aires: Prometeo.
- Ortiz, Andrés 2013 *La sociedad civil ecuatoriana en el laberinto de la revolución ciudadana*, Quito: FLACSO.
- Ospina, Pablo 2013 “La revolución ciudadana en Ecuador: conflicto social, régimen disciplinario y proyecto de Estado”, en Acosta, Alberto (editor) *El Correísmo al Desnudo*. Quito: Montecristi Vive.
- Ray Rebecca y Sara Kozameh 2012 “Ecuador’s Economy Since 2007”, Washington DC: Center for Economic and Policy Research.
- Tuaza, Luis 2011 “La relación del gobierno de Rafael Correa y las bases indígenas: políticas públicas en el medio rural”, *Ecuador Debate*, Número 83, agosto.
- Vega, Fernando 2013 “El carácter del estado en la revolución ciudadana”, en Acosta, Alberto (editor) *El Correísmo al Desnudo*. Quito: Montecristi Vive.
- Waisbord, Silvio 2013 *Vox Populista. Medios, Periodismo, Democracia*, Buenos Aires: Gedisa.
- Weyland, Kurt 2013 “The Threat from the Populist Left”, *Journal of Democracy*, Num. 24, July.



# Venezuela: la crisis política del postchavismo

*Margarita López Maya\**

Durante los casi dos años que duró la enfermedad del presidente Hugo Chávez se profundizaron los desajustes de todo orden que caracterizaron la sociedad desde 1999, cuando comenzó su primer mandato. Su muerte el 5 de marzo de 2013 dejó un vacío político inconmensurable, dado que en sus catorce años de gobierno logró concentrar prácticamente todo el poder y tomar todas las decisiones. En su última aparición física ante cámaras de televisión, el 8 de diciembre de 2012, antes de marcharse a La Habana para someterse a una última operación de la cual no se repuso, dejó como sucesor a su vice-presidente y canciller, Nicolás Maduro. Siguiendo las pautas acordadas en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (CRBV), inmediatamente declarada su muerte, se convocaron a elecciones presidenciales, las cuales tuvieron lugar el 14 de abril de 2013.

---

\* Licenciada en Historia y Doctora en Ciencias Sociales por la Universidad Central de Venezuela (UCV). Forma parte del Centro de Estudios del Desarrollo de la UCV. Se ha desempeñado como becaria en el Woodrow Wilson International Center for Scholars y como profesora visitante en la Universidad de Columbia (USA). Ha obtenido premios y becas internacionales y cuenta con numerosas publicaciones dedicadas al estudio de la política venezolana en las últimas décadas.

El candidato oficialista Maduro ganó, pero el resultado fue más reñido de lo que encuestas y analistas anticiparon. La campaña, como ya es usual en la era del chavismo, se caracterizó por una importante desigualdad en las condiciones de la competencia (OEV, 2013; López Maya y Lander, 2013), pues Maduro usaría recursos del Estado –financieros, instalaciones, medios, empleados– a su favor, por ser “presidente encargado” y heredero del esquema chavista que ha borrado las fronteras entre Estado, gobierno y partido, subordinando los poderes públicos a la “revolución”. Así, cuando el Consejo Nacional Electoral (CNE) dio a conocer su primer boletín, con resultados de más del 90% de las mesas, donde Maduro ganaba con un escaso 1,7% de diferencia ante el candidato opositor Henrique Capriles Radonski de la Mesa de Unidad Democrática (MUD), la situación se tornó conflictiva<sup>1</sup>.

El discurso triunfalista de Maduro esa noche no ayudó a disipar la tensión. Seis meses antes el candidato Hugo Chávez había ganado las elecciones presidenciales con una diferencia porcentual de 11%, más de un millón seiscientos mil votos en términos absolutos (CNE, 2012). Con Maduro, la diferencia no llegó a 225.000 votos. La notable merma puso en dificultades políticas al oficialismo frente a la oposición, y a Maduro frente a las bases chavistas. En los días siguientes, el presidente, su gobierno y su partido –Partido Socialista Unido de Venezuela (PSUV)– optaron por endurecer el discurso polarizador, denunciar un golpe de estado de extrema derecha en ciernes –cuya cabeza sería Capriles Radonski– y dieron señas, no sólo de no rechazar, sino de aceptar actos de violencia contra sus opositores por parte de diputados, líderes y bases chavistas. Con ello contribuyeron al desarrollo de una crisis política cuyo resultado hasta el momento de terminar este artículo resulta difícil de prever.

A continuación se sistematizan e interpretan informaciones relevantes para entender la magnitud del desarreglo político, so-

---

1 Los resultados del último boletín dieron a Maduro el triunfo con 7.587.161 votos (50,6%), alcanzando Capriles 7.362.419 votos (49,1%) una diferencia de 1,5% (CNE, 2013).

cial y económico de la sociedad y el Estado venezolano en los ya dieciséis años de era chavista. Esta interpretación está influida por enfoques sobre las características de la representación populista, así como los problemas que plantea la desaparición del liderazgo carismático para las instituciones democráticas. Se presentan e interpretan con estas claves los resultados electorales del 14 de abril de 2013 y se detallan aspectos de los primeros años del gobierno de Maduro que contribuyen a entender la oscilante crisis política en desarrollo. Cerramos con reflexiones que buscan escudriñar el futuro próximo.

## El contexto político

La crisis política que se desarrolla actualmente en Venezuela bajo la presidencia de Nicolás Maduro ocurre en un contexto signado por desajustes más extensos. Ellos son resultado del desmantelamiento –durante el segundo gobierno del presidente Chávez (2007-2013)– de instituciones de la democracia liberal, asentadas en la CRBV, para reemplazarlas por un nuevo Estado de democracia directa, direccionada “desde arriba”, de rasgos autoritarios, que no ha llegado a cuajar. Un estilo de gestión caracterizado por lo que científicos sociales definen como populismo ha facilitado esta destrucción institucional y el creciente reemplazo del Estado de la CRBV por un Estado no liberal, llamado “Estado Comunal”<sup>2</sup>.

### *El populismo chavista*

Aunque sobre este concepto no ha existido nunca consenso, siguiendo la teoría influida por Ernesto Laclau (2005), el populismo es una forma universal de hacer política que utiliza un discurso agresivo, polarizado y dicotómico, que divide a la sociedad entre *el pueblo* (los buenos, los pobres, los que no tienen poder) y *la oligarquía* (los malos, las elites, los poderosos). La política populista

---

2 Ver López Maya y Panzarelli (2011).

se centra en un líder carismático que establece relaciones directas, sin mediaciones, con sus seguidores. Por ello, autores como de la Torre (2008) y Peruzzotti (2008) lo consideran una forma de democracia directa que, simplificando con su discurso la política, genera gran potencial movilizador que facilita la acumulación y cohesión de fuerzas sociopolíticas en movimientos transformadores de las relaciones sociedad-Estado. Sostienen estos autores que en países donde se ha practicado recientemente el populismo (Bolivia, Ecuador, Argentina, Venezuela), por un lado, se han posibilitado procesos de justicia e inclusión social. Pero, por otro, sostener esta forma de hacer política en el tiempo termina por debilitar y/o destruir instituciones de mediación y representación política, creando condiciones tanto para la anomia social como para el ejercicio autoritario del poder.

Se conoce como anomia a situaciones sociales donde las normas de convivencia dejan de ser obedecidas, creándose condiciones de ingobernabilidad y violencia sociopolítica. El populismo, al privilegiar la relación directa entre líder y masas por sobre la institucionalidad y sus leyes, y al valorar el discurso polarizador y descalificador hacia el "otro" sobre la tolerancia a la diferencia y el pluralismo, erosiona la legitimidad de frenos y controles entre los poderes públicos, debilita las normas de respeto entre los ciudadanos y favorece el ejercicio personalista del poder. En Venezuela, como veremos a continuación, el ascenso al poder de la coalición chavista en 1999, con su discurso de rechazo a las instituciones de representación política, mediación institucional y autonomía de los poderes públicos, propios de la democracia representativa, profundizó la deslegitimación de esas instituciones. Así mismo fortaleció una cultura de la antipolítica y un culto personalista a la figura de Chávez, sembrando condiciones para la desobediencia e irrespeto a leyes y normas. La anomia se agravó en el segundo gobierno del presidente Chávez, cuándo éste buscó transformar la CRBV para construir un nuevo Estado y nuevas relaciones sociedad-Estado, desprovistas de principios representativos y de frenos y controles entre los poderes públicos. Aunque la reforma constitucional fue rechazada por el voto popular, el gobierno



persistió en desarrollarla, haciendo un uso fraudulento de los contenidos vigentes en la Constitución (Casal, 2013)<sup>3</sup>.

La profundización de procesos anómicos se viene expresando en el crecimiento continuo de índices de violencia social como son las tasas de homicidios, robos y secuestros, así como índices de corrupción y penetración del crimen organizado en organismos del Estado. Para 2013 estos indicadores son de los más altos del mundo (Provea, informes anuales, OVV, informes anuales, Transparencia Internacional, 2013, Tarre y Tablante, 2013, Landaeta, 2014).

Chávez representa un caso emblemático del populismo latinoamericano. Siendo sin duda un líder carismático, fue construyendo una exitosa relación directa con sus seguidores a través de diversos mecanismos que explican parcialmente, tanto la popularidad que lo acompañó hasta su muerte, como el actual deterioro institucional. A continuación señalamos cuatro de los más importantes y eficientes mecanismos de relacionamiento directo entre el líder y sus bases.

En primer lugar, la campaña permanente. En catorce años, los venezolanos acudieron dieciocho veces a elecciones, todas ellas llevadas dentro de una lógica distinta a las elecciones liberales, donde se escogen representantes. En Venezuela, cada campaña fue desarrollada por el gobierno como un plebiscito a favor o en contra del presidente Chávez, siendo poco relevante que se tratara de una elección nacional, regional, municipal, un referendo, o se estuviera escogiendo diputados o autoridades ejecutivas distintas a la presidencial. Como consecuencia, la relegitimación del líder fue constante y su liderazgo personalista se afianzó, contribuyendo a hacer prácticamente imposible que las instituciones de la democracia representativa pudieran ejercer algún contrapeso o control.

---

3 Casal sostiene que en Venezuela se viene sucediendo el paso de una Constitución nominal, en el sentido de Loewenstein, a una Constitución fachada, en la acepción de Sartori. La Constitución de 1999 está “siendo infiltrada y desplazada por un sistema ideológico incompatible con ella, hasta el punto de privarla en gran medida de utilidad incluso estética para los titulares del poder” (2013:33).

Segundo, gracias al abundante ingreso fiscal petrolero por el auge de los precios del hidrocarburo en el mercado internacional desde 2003, el gobierno creó una poderosa infraestructura mediática, que llama “sistema de medios públicos”, toda ella en torno a Chávez. Éste sistema es un privilegiado instrumento para la comunicación directa del caudillo con sus seguidores. Cinco canales de televisión, decenas de estaciones de radios, redes y portales electrónicos, propaganda masiva en las calles, fueron imponiendo en los espacios públicos y privados los mensajes del presidente como un sentido común compartido, y su presencia se volvió una realidad diaria en los hogares. Su programa semanal, “Aló Presidente”, promedió en sus últimos años de gobierno, seis horas continuas, donde se le vio cantar, bailar, nombrar y destituir ministros, insultar, repartir dinero, lanzar políticas (Bisbal, 2009: 67). Se calcula que en Venezolana de Televisión, el canal público bandera del gobierno, que posee cobertura en todo el país, tres de cada cuatro horas de transmisión en los últimos años de su gobierno fueron para propaganda oficial y reproducir *video clips* de las cadenas presidenciales o del programa “Aló Presidente”. Las cadenas ordenadas por cualquier motivo fueron, en esos años, inter-diarias, interrumpiendo las programaciones de los medios privados. También fue parte de la estrategia mediática construir una imagen uniforme y estigmatizada de sus adversarios políticos, simplificando en un sólo bloque “apátrida”, y más recientemente “fascista”, al mundo variopinto de las fuerzas opositoras. Adicionalmente, el gobierno redujo la influencia de los medios de comunicación privados que, al principio, fueron muy poderosos y jugaron también a la polarización y estigmatización del gobierno. Haciendo uso de facultades legales conferidas al ejecutivo por la CRBV, Chávez retiró concesiones radioeléctricas a medios de comunicación que consideró críticos a su proyecto político. También, gracias a sus mayorías parlamentarias, hizo aprobar leyes que le dieron capacidades para debilitar medios que consideró lesivos a sus intereses. Apoyó con recursos a medios comunitarios que, en tiempos de elecciones, se añan al proselitismo político del gobierno. La estrategia mediática gubernamental dio a los venezolanos,

por una parte, la sensación de participar continuamente en la política, e hizo de Chávez una figura cercana y familiar. Por otro, debilitó crecientemente el derecho al acceso a una información plural, veraz y oportuna.

Un tercer mecanismo poderoso fue el impulso dado por Chávez a la construcción de un vasto tejido organizativo popular, directamente vinculado a su persona, en las áreas barriales de las urbes venezolanas. En su primer gobierno, las organizaciones participativas fueron impulsadas dentro de una concepción liberal democrática, que las consideró parte de una sociedad civil popular emergente, con autonomía, llamada a cogestionar con autoridades locales servicios públicos (López Maya, 2011). Sin embargo, en su segundo gobierno, el impulso a los consejos comunales, creados en 2006 –y que alcanzaron a ser unos 40.000 en 2012– fue crecientemente dirigido a convertirlos en red clientelar atada a la figura del líder, direccionada desde arriba, que a cambio de recursos para los proyectos de las comunidades exigía lealtad política a Chávez, su partido y su oferta socialista (González, 2013).

Un cuarto mecanismo de destrucción institucional fueron las más de treinta *misiones sociales* creadas por Chávez desde 2003, dependientes de su persona y paralelas a las instituciones sociales del Estado. Ellas también han tenido un fuerte impacto en amplios sectores de la población, debilitando la potencialidad de empoderamiento de las organizaciones sociales populares y reforzando la cultura paternalista y clientelar del pasado. Sobre este mecanismo volveremos al tratar las políticas sociales.

## **La emergencia del Estado Comunal**

Desde el inicio de su segundo mandato, Chávez realizó grandes esfuerzos por imponer un proyecto político denominado “Socialismo del siglo XXI”. Esta propuesta contempla la institucionalización de nuevas relaciones entre sociedad y Estado concretadas en un Estado Comunal.

Chávez presentó en 2007 a la Asamblea Nacional –que entonces controlaba en un 100%– una propuesta de reforma

constitucional para ajustar la CRBV a los nuevos paradigmas de su propuesta. En ella se contempló la modificación de 69 artículos. Sin embargo, la propuesta fue rechazada por el voto popular en diciembre. Aunque la CRBV es taxativa al señalar que una reforma rechazada no puede ser reintroducida en el mismo período constitucional, el presidente logró una interpretación del artículo 345 por parte del Tribunal Supremo de Justicia (TSJ) favorable a sus intereses<sup>4</sup>. Fue así que una significativa transformación del Estado se fue produciendo sin respetar la voluntad popular, a través de diversos instrumentos legales y administrativos como leyes-decretos promulgados por el ejecutivo, algunas de ellas orgánicas, reformas a leyes, interpretaciones, reglamentos. Todo esto fue posible por la popularidad y legitimidad del presidente, la subordinación del TSJ a su persona y la debilidad de las fuerzas políticas opositoras.

Para fines de 2010, pocos meses antes de que se anunciara la enfermedad de Chávez, prácticamente se habían aprobado las leyes fundamentales para el nacimiento del Estado Comunal. Con el nuevo tinglado legal comenzó a emerger un Estado paralelo al de la CRBV. Este nuevo Estado no está asentado en una matriz conceptual liberal, que se sostiene en un sujeto político individual con derecho al voto y otros derechos civiles y políticos, además de instituciones como la división e independencia de los poderes públicos, el pluralismo y la alternancia. El Estado Comunal de estas leyes, por el contrario, se legitima en un “poder popular” que, como en Cuba y la desaparecida URSS, reside en sujetos colectivos que toman decisiones en asambleas y no eligen representantes sino “voceros”, sin libertad de conciencia. No existe en este Estado el sufragio universal, directo y secreto. La mayoría de las leyes “socialistas” fueron aprobadas después de febrero de 2009, cuando Chávez logró en referendo popular aprobar una enmienda constitucional para permitir la reelección indefinida

---

4 EL TSJ interpretó que si bien no podía Chávez volver a proponer una reforma constitucional en este período constitucional, podía hacer aprobar leyes y utilizar otros procedimientos legales para hacerlas aprobar (Casal, 2013).

en todos los cargos de elección popular, incluida la Presidencia, propuesta esta última que había sido rechazada en el referendo constitucional de 2007 (López Maya y Lander, 2010). Algunas de estas leyes se aprobaron intempestivamente, con escasa o nula consulta popular —contrariando de nuevo el principio participativo de la CRBV— en sesiones parlamentarias extraordinarias convocadas en diciembre de 2010<sup>5</sup>. Dichas sesiones fueron convocadas por la Asamblea Nacional saliente, bajo absoluto dominio chavista, una vez que se conocieron los resultados de las elecciones parlamentarias para el próximo período (2006-2010), donde el gobierno, aunque victorioso, perdió las mayorías calificadas necesarias para aprobar leyes “orgánicas”, como eran muchas de éstas. La nueva Asamblea Nacional quedó integrada por una representación política plural, lo que obligaba al oficialismo al diálogo y la negociación política para aprobar ciertas leyes y nombrar autoridades de otros poderes públicos. El oficialismo con esta movida logró esquivar la negociación política con las fuerzas opositoras.

Con las leyes “socialistas” y el Estado Comunal, Venezuela se ha distanciado de las democracias representativas occidentales, adentrándose en un régimen que dice priorizar la democracia directa *consejista*, debilita al sufragio universal, no contempla autonomía ni independencia de los poderes públicos, y principios como el pluralismo y la alternancia política quedan restringidos<sup>6</sup>. Con estas leyes también volvió el esquema fuertemente centralizador de las decisiones políticas vigente en el país hasta 1989, cuando las luchas sociopolíticas lograron la aprobación de leyes de descentralización política. Se retrocede entonces, volviendo a poner todas las decisiones estratégicas y los recursos y la designación de autoridades subnacionales, en manos del Ejecutivo Nacional.

---

5 La CRBV también es taxativa en exigir que las leyes sean consultadas y debatidas por la ciudadanía y la sociedad organizada (art. 211), cosa que el oficialismo no respetó apurado por aprobar estas leyes.

6 Estos son derechos constitucionales violados. Para un análisis en detalle de los contenidos de estas leyes que violan la CRBV véase, entre otros: Civilis ([http://www.civilisac.org/civilis/wp-content/uploads/comparacic3b3n-constitucic3b3n-reforma-y-leyes-\\_definitivo\\_.pdf](http://www.civilisac.org/civilis/wp-content/uploads/comparacic3b3n-constitucic3b3n-reforma-y-leyes-_definitivo_.pdf)).

Con las leyes “socialistas” también se inició una nueva división político territorial de la nación. Las unidades territoriales de la CRBV son los municipios y las entidades federales, que eligen a sus autoridades locales y regionales por sufragio universal directo y secreto. En el Estado Comunal esos territorios no se mencionan, y aunque tampoco se los elimina, son debilitados por un nuevo esquema territorial de consejos comunales, que se agregan en comunas, éstas en ciudades socialistas y pueden también llegar a federaciones y confederaciones de ciudades socialistas, siempre que el Ejecutivo Nacional lo autorice. En el Estado Comunal no se eligen representantes ni autoridades en esos ámbitos. En los niveles más bajos, los consejos comunales, las decisiones se toman en asambleas y se nombran “voceros” para transmitirlos al nivel inmediato superior. A las comunas, entonces, llegan voceros por elecciones directas en las asambleas de los consejos. A partir de las comunas, las elecciones son de segundo, tercer y cuarto grado. Por su parte, las autoridades de las “Regiones Especiales de Desarrollo” donde se insertan consejos comunales, comunas y ciudades socialistas son, de acuerdo a la Ley Orgánica del Consejo Federal de Gobierno (2010), designadas por el presidente de la República y dependen de él para todo. El nuevo diseño está llamado a reemplazar lo contemplado en la CRBV debilitando hasta hacer irrelevantes las figuras electas de gobernadores, alcaldes, diputados regionales y concejales. Es un Estado jerárquico y vertical, centralizado políticamente pero desconcentrado en funciones de servicios, donde organizaciones comunitarias dependen directamente del presidente y actúan como brazos gestores de políticas públicas decididas por una instancia de planificación centralizada. Consejos comunales y comunas no son organizaciones sociales autónomas sino parte del Estado, del gobierno y del partido “socialista” (López Maya, 2011; González, 2013).

Todos estos desarrollos contrarían la CRBV que contempló un régimen político mixto de democracia representativa y participativa. La transformación “socialista” de la propuesta chavista rompió el equilibrio que buscaba dicho régimen, agudizando fuertes tensiones entre los actores políticos. El hecho de que la propuesta de

reforma constitucional fuera rechazada por voto popular en 2007 hace que se mantengan razonables dudas sobre la legitimidad de todo el proceso legal posterior, pese a la interpretación dada por el máximo Tribunal de Justicia.

## El contexto económico: el socialismo rentista

El Estado Comunal se acompaña de un modelo económico que poco se diferencia del modelo venezolano del siglo XX y podría decirse que en algunos aspectos lo ha exacerbado. El chavismo, pese a la mucha retórica sobre una economía blindada ante el capitalismo, ha carecido de una visión económica que trascienda y/o supere el *modelo rentista petrolero* que alimenta y dinamiza toda la economía venezolana desde los años veinte del siglo pasado. Ese modelo rentista, que tiene en el mercado internacional petrolero su principal fuente de recursos, se ha visto favorecido por subidas del precio del barril, hasta alcanzar en los catorce años de Chávez diez veces más de lo que era al comienzo de su primer mandato<sup>7</sup>.

El modelo rentista petrolero se distingue de otros modelos económicos modernos porque el excedente económico no proviene fundamentalmente de un proceso productivo interno, pechado por el Estado Nacional, sino de una renta que se capta en circuitos comerciales internacionales. El “Petroestado” se financia con una cuantiosa renta extraída del mercado externo dado lo estratégico de la mercancía petróleo para la economía mundial, lo que provoca que élites y burocracias gobernantes tiendan a autonomizarse de la sociedad, escapan al control ciudadano, produciéndose fuertes tendencias a ineficacia, corrupción e implementación de proyectos ambiciosos y fantasiosos. Coronil caracterizó este fenómeno, ya notable en el *boom* petrolero de mediados de los años setenta, con la metáfora de un “Estado mágico” (Coronil, 1997).

---

7 El precio promedio anual de la cesta venezolana fue en 1998 \$10,57 por barril y \$103,44 en 2012.

El *socialismo rentista* guarda muchas afinidades con el capitalismo de Estado, un proyecto político impulsado por el primer gobierno de Carlos Andrés Pérez a mediados de los años setenta, en medio también de un *boom* de precios del petróleo en el mercado mundial. Ese *boom* tuvo una vida más corta que el actual, cayendo drásticamente en los años ochenta el precio del barril y dejando al país endeudado y empobrecido. Al igual que durante la era de Chávez, el “Petroestado” sufrió procesos de recentralización y aupó confiscaciones de tierras, condonaciones de deudas, nacionalizó empresas y pasó a regular de manera creciente aspectos de la esfera económica. Se buscó, según el Plan de la Nación llamado entonces “La Gran Venezuela”, colocar al país en el grupo de economías del “primer mundo”. En la bonanza petrolera chavista, bajo la rúbrica del socialismo, se exacerbaron algunos rasgos ya exhibidos entonces, como una mayor confiscación de tierras rurales que pasaron a manos del Estado, así como grandes números de empresas nacionalizadas y controles cada vez más asfixiantes sobre el aparato productivo. Esto conllevó a un estancamiento de la economía, sobre todo a una reducción a la mitad del sector manufacturero de lo que fue antes de Chávez (Conindustria en EN 04.04.2013) y salvo puntuales excepciones, un decrecimiento de la agricultura y agroindustria. El país, desde entonces, viene importando más del 65% de sus alimentos y manufacturas, y pese a las importantes inversiones hechas por el gobierno en el campo y la condonación de deudas y compras de equipo, el drenaje de la población rural a las ciudades ha seguido su curso, mientras 95,5 de cada 100 dólares que ingresan al país provienen de la venta del hidrocarburo (López Maya y Lander, 2009; autores varios, 2013).

Como novedades del *socialismo rentista*, con relación al previo capitalismo de Estado, destaca en el llamado “Plan de Transición Socialista 2007-2014”, el debilitamiento de la propiedad privada a favor de una economía con predominio de propiedad social. Según este Plan, las comunas serían los espacios socialistas desde donde nacería el “hombre nuevo” con una nueva economía autogestoria y autosustentable (LGPDESN, 2007). Sin embargo, las uni-



dades de desarrollo endógeno, fundos zamoranos, saraos, consejos comunales y empresas de producción social, que funcionan bajo régimen de propiedad colectiva, principios de no jerarquización ni diferenciación entre el trabajo manual y el intelectual, así como dicen no perseguir fines de lucro, languidecen hasta el presente, sin resultados tangibles y se sostienen por el continuo apoyo financiero del “Petroestado”<sup>8</sup>.

Como resultado, se fueron haciendo cada vez más evidentes los desajustes crecientes de la economía en los años finales del segundo gobierno de Chávez. El gasto fiscal exacerbó su crecimiento en 2011 y 2012, buscando atender las demandas sociales crecientes en medio de una campaña electoral donde el candidato Chávez compitió en condiciones de salud deterioradas<sup>9</sup>. Ese gasto, que según cifras no oficiales, llegó en 2012 al 16% del PIB, se financió con un endeudamiento considerable sobre todo con la banca nacional, pero también internacional (Guerra, 2013). La inflación entre 2002 y 2012 promedió el 20% anual, subiendo en 2013 al 54%, y las importaciones de todo tipo de bienes no dejaron de crecer, buscando el gobierno conjurar desabastecimientos que pusieran en riesgo sus necesarias victorias electorales. El 7 de octubre de 2012 Chávez ganó las elecciones, y poco después, en febrero de 2013, estando ya ausente en La Habana, su vicepresidente Maduro debió devaluar el bolívar en un 46,8%, echando a la baja aún más los sueldos y salarios reales deteriorados por la inflación previa<sup>10</sup>. El “Petroestado” repetía su historia. Aunque el precio de la cesta

---

8 Economistas oficialistas concuerdan en evaluar como un lamentable fracaso la gestión de empresas “socialistas”, tipo cooperativas, empresas de producción social, etcétera (Pérez Martí, 2013). Sin embargo, no pudimos acceder a cifras recientes. En 2009 hicimos un análisis con cifras oficiales, encontrando su irrelevancia en la composición del PIB (López Maya y Lander, 2009). En consulta con un economista del oficialismo nos explicó que, desde 2009, el BCV dejó de calcular la contribución al PIB de empresas de economía social (Álvarez, consulta, 28-10-13).

9 “Estadísticas del BCV indican que en 2012 el país importó 59,3 millardos de dólares en bienes y servicios, 26,7% más que en 2011, cuando las compras en el exterior llegaron a 46,8 millardos de dólares” (EN 31.3.13).

10 El bolívar oficial pasó de 4,30 por dólar estadounidense a 6,30.

petrolera rondó ese año \$100 el barril, los petrodólares resultaban insuficientes para cubrir los gastos del “Estado mágico”.

La situación de la empresa estatal petrolera, PDVSA, también se ha visto comprometida (Autores varios, 2013; Guerra, 2013). Durante estos años se le fue asignando un conjunto de nuevas obligaciones no petroleras en la concreción del proyecto socialista. Entre ellas se le encargaron misiones sociales educativas y de distribución de alimentos, la construcción de infraestructura y viviendas. Además, ha financiado gastos de proselitismo político a favor del presidente, ayudas y regalos a aliados internacionales, entre otros asuntos. Esta diversificación de funciones y gastos ha lesionado su capacidad productiva y gerencial, ya que año a año ha venido posponiendo inversiones importantes para la actualización tecnológica de sus programas de producción, para la reposición de equipos y para diversos mantenimientos. Adicionalmente, tampoco la empresa se ha ocupado de formar los recursos gerenciales y técnicos que le permitieran recuperarse completamente del despido masivo ocurrido en 2003, cuando el paro petrolero convocado por la alta gerencia en contra del gobierno fue derrotado por Chávez. Son estos algunos de los factores que explican que la producción petrolera venezolana en los catorce años de Chávez no haya crecido en volumen. El aumento de la demanda interna del hidrocarburo y su bajísimo costo también ha contribuido a la disminución del volumen exportable. Los frecuentes accidentes en las refinerías desde 2012 han afectado la exportación de gasolina, habiendo tenido la industria que comprar en el mercado externo para cumplir con clientes<sup>11</sup>. Estas realidades económicas vienen creando una situación sociopolítica explosiva.

## **El contexto social: indicadores socioeconómicos y desempeños de la gestión pública**

En los catorce años de gobierno del presidente Chávez, la sociedad cambió significativamente pero no existen estudios suficientes para

---

11 El más notable fue la explosión ocurrida en la Refinería de Amuay, Estado Falcón, que ocasionó la muerte de 26 personas y 90 heridos (PROVEA, 2013).

dar cuenta de sus actuales características. Una de las prioridades más claras y sostenidas fue el combate a la exclusión y a la pobreza, buscando una sociedad de mayor igualdad y justicia social. En esta dimensión, el gobierno se anotó importantes logros que contribuyeron a explicar la popularidad de Chávez y sus permanentes triunfos electorales.

Desde 2003, más de treinta *misiones sociales* se aprobaron buscando resolver acuciantes problemas. A diferencia de las políticas sociales institucionales, éstas estuvieron directamente vinculadas al presidente, quien asignó los recursos casi siempre por fuera del presupuesto nacional, a través de fondos especiales que se fueron creando con ingresos extraordinarios del negocio petrolero, o directamente con ingresos de PDVSA. Conceptualmente, las misiones buscaron inicialmente superar problemas puntuales y de corto lapso, como el analfabetismo y la culminación de estudios de primaria para adultos (Misión Robinson I y II), la escasez y encarecimiento de productos alimenticios (Misión Mercal, PDVAL), atención preventiva y primaria de salud gratuita en barrios populares, incluyendo medicinas (Misión Barrio Adentro I). Por el positivo rédito político que le dieron, Chávez las convirtió en permanentes, en centrales a sus políticas sociales y en parte de la propuesta socialista de su segundo gobierno.

Gracias a los cuantiosos recursos que ingresaron al “Petroestado” por el prolongado *boom* petrolero, Chávez lanzó misiones con disímiles propósitos, generalmente vinculadas a sus campañas electorales. En lapsos fuera de campaña las misiones tendían a languidecer, afectándose incluso a las más exitosas. Mercal, con sus alimentos subsidiados, y Barrio Adentro han decaído para ser relanzadas una y otra vez<sup>12</sup>. En su última campaña de 2012, Chávez hizo aprobar grandes erogaciones fiscales para inaugurar lo que llamó “Grandes Misiones”, destinadas a acabar de manera definitiva con problemas como el fuerte déficit de vivienda, pensiones para los adultos mayores y la precariedad económica de mujeres jefas

---

12 Actualmente más del 50% de los módulos de atención primaria de Barrio Adentro se encuentran inoperativos (PROVEA, 2013: 184).

de hogar con niños discapacitados o adolescentes embarazadas. Como resultado de estas inversiones, después de décadas, el país recuperó desempeños positivos en algunos indicadores sociales importantes.

Según cifras oficiales, la pobreza y pobreza crítica entre las familias venezolanas se había reducido hacia 2011 a la mitad de lo que era en 1998 (el 27,1%, según INE). El coeficiente de Gini, utilizado para medir la brecha de desigualdad entre los sectores más pobres y los más ricos, mejoró retornando el país a una condición perdida por décadas, de ser una de las sociedades menos desiguales del continente (en 2011 se ubicó en 0,39, según INE). Los adultos mayores pensionados se duplicaron, también la matrícula en educación primaria y casi se triplicó la de educación universitaria (PROVEA, 2013). A través de organizaciones sociales y consejos comunales muchas comunidades recibieron recursos para acometer obras que mejoraron aspectos de su calidad de vida, y se distribuyeron diversas becas y subsidios para apalear necesidades básicas. También creció el trabajo formal y se redujo por ley la jornada laboral, se reconocieron derechos laborales al trabajo doméstico y se decretó la inamovilidad laboral desde 2002 de manera continua (PROVEA, 2012). En la promoción e implementación de estas políticas se insistió siempre en vincularlas a la persona del presidente Chávez y no al Estado como una abstracción.

Pese a estos logros, los severos desajustes de la economía han impedido que la mayoría de ellos puedan considerarse permanentes. El empleo privado se ha venido reduciendo, mientras se abren nuevos y onerosos puestos públicos para compensarlos. Se calcula que el número de empleados públicos se duplicó estos años, y los de PDVSA se ha triplicado (autores varios, 2013). El sector informal de la economía, si bien se redujo, siguió ocupando más del 40% de la población económicamente activa (INE, 2012)<sup>13</sup>. A partir de 2010 los anuales aumentos de salarios se fueron rezagando con

---

13 El sector informal de la economía al momento de comenzar la era de Chávez constituía el 55% del total, de modo que ha habido una reducción importante en catorce años (PROVEA, 2013: 129).

relación a la inflación, y si se suman los efectos de las devaluaciones decretadas o de facto, producidas en 2013, han empeorado los niveles de ingresos de las grandes mayorías de la sociedad. La calidad de la educación pública no está clara, dada la fuerte polarización y la carga ideológica que allí se imparte, siendo que el gobierno se niega a ser evaluado por instancias externas. Estos y otros desarreglos han venido sosteniendo una creciente protesta popular callejera que, junto a otros fenómenos sociales, configuran una permanente situación de turbulencia<sup>14</sup>.

Las gestiones gubernamentales de la era de Chávez no se caracterizaron por el estable desarrollo de instituciones y rutinas, que permitiera una atención y sostenida mejora de servicios públicos básicos. Por el contrario, la atmósfera “revolucionaria” introdujo una lógica de improvisación y provisionalidad, de “operativos” de emergencia en distintos ámbitos de la acción pública, que profundizó la conocida y significativa ineficiencia previa. Adicionalmente, instituciones nuevas –como algunas misiones– operan paralelas a otras instituciones del Estado con la misma función, aumentando el gasto fiscal y acentuando la también tradicional escasa capacidad de controlar los recursos. Es el caso, por ejemplo, de la Misión Barrio Adentro donde el gobierno ha creado una nueva estructura de salud que opera bajo coordinación de la Misión Médica Cubana (PROVEA, 2013). Situación similar se repite en el sector educativo.

Esta provisionalidad, inmediatez, polarización e ineficiencia, potenciaron y profundizaron un conjunto de déficits en servicios públicos que fueron alimentando un creciente cuadro de protesta social. Destacan entre los servicios deteriorados más preocupantes, los déficits eléctricos que se exteriorizan en constantes y a veces prolongados apagones de luz en las ciudades, principalmente del interior del país, y el deterioro de la infraestructura y del transporte público. También un desabastecimiento intermitente de

---

14 En 2012 se registraron 3.986 protestas de calle, en promedio unas 11 protestas diarias, lo que está por encima del promedio de los últimos seis años. De éstas 61 fueron violentas y el 76% estuvieron motivadas por demandas económicas, sociales y culturales (PROVEA, 2013).

renglones alimenticios básicos y/o su encarecimiento por diversos factores, entre ellos la tardanza gubernamental en otorgar divisas a importadores o su importación con dólares provenientes del mercado cambiario negro, donde la diferencia con el precio oficial se sextuplicó hacia inicios de 2013<sup>15</sup>.

Es así mismo alarmante el constante crecimiento de indicadores de violencia social. Si bien éstos emprendieron su alza al menos una década antes de la era chavista, en estos años, lejos de haberse frenado, siguieron aumentando hasta hacer del país, y de Caracas, lugares de los más peligrosos de América Latina. De acuerdo a los datos oficiales, en 2012 se promedió 54 homicidios por 100.000 habitantes, siendo 15 el promedio de la región<sup>16</sup>. Según PROVEA, 1 de cada 4 crímenes fueron atribuidos a los cuerpos de seguridad; la impunidad de los homicidios fue del 91%, y la de los delitos comunes, del 97%. El Observatorio Venezolano de Prisiones, por su parte, ha venido presentando un cuadro dantesco de la crisis penitenciaria. Con un promedio anual mayor a 350 presos muertos en los últimos años –en 2012 se alcanzó la cifra de 591 muertos– Venezuela se erige en uno de los países del mundo con el peor y más violento sistema penitenciario (OVP, 2012 y HRW, EN 01.02.2013).

## Los resultados electorales del 14 de abril

El 14 de abril de 2013, poco más de un mes después de la muerte de Chávez, y apenas a seis meses de las elecciones presidenciales de octubre de 2012, tuvo lugar la elección presidencial para reemplazar al presidente fallecido para el período 2013-2019.

---

15 El índice de desabastecimiento alcanzó el 21,2% al cierre de septiembre de 2013 (BCV, 2013).

16 El índice de homicidios por 100.000 habitantes cerró en 2012, según cifras oficiales, en 54 víctimas, según PROVEA, que incluye las víctimas de las averiguaciones de muerte por el patrón “resistencia a la autoridad”, la tasa subiría a 78 por 100.000 habitantes (PROVEA, 2013: 42).

El organismo electoral logró en el tiempo corto exigido por la CRBV poner a funcionar los mecanismos pautados para repetir los comicios presidenciales.

Como señalamos en un trabajo previo centrado en las condiciones y resultados del proceso electoral de octubre de 2012, en la Venezuela de la era chavista han venido cambiando de manera relevante las características de los procesos electorales, alejando el país del formato de una democracia liberal (López Maya y Lander, 2013). Debido a la creciente subordinación de los poderes públicos al Ejecutivo Nacional –lo que incluye al Poder Electoral conformado por el Consejo Nacional Electoral (CNE)– las instituciones del Estado no garantizan el principio de equidad de la competencia electoral, ni antes ni durante la campaña. Esta irregularidad fue particularmente notoria en la campaña de 2013, que confirma lo descrito para la campaña electoral presidencial realizada para reelegir a Chávez en 2012.: “El uso de recursos públicos como transportes, locales, medios de comunicación, fondos, por parte del candidato-presidente fueron visibles, abundantes y frecuentes. También se exacerbaban en su campaña las relaciones paternalistas y clientelares con una parte de la población [...] esta forma de hacer campaña hizo que el desbalance entre los candidatos fuese notable, aunque su influencia en los resultados finales resulta difícil de evaluar” (López Maya y Lander, 2013).

Hay, sin embargo, una notoria diferencia con los comicios de octubre de 2012. Como ya lo señalamos, Chávez ganó con una diferencia de once puntos porcentuales, sobrepasando el millón y medio de votos sobre su adversario, el candidato de la MUD, Henrique Capriles Radonski. En contraste, las cifras oficiales del 14 de abril dieron un estrecho margen de triunfo al candidato oficialista Nicolás Maduro sobre el nuevo candidato de la MUD, Capriles, sólo 224.742 votos, que significaron un 1,5% del total de votos válidos. A continuación, los porcentajes obtenidos por los dos candidatos principales disgregados por entidades federales en ambos comicios (ver Cuadro 1).

**Cuadro 1**  
**Elecciones presidenciales 2012-2013**

Zona	Presidenciales 2012			Presidenciales 2013		
	Chávez	Capriles	Abst.	Maduro	Capriles	Abst.
Amazonas	53,49	45,58	20,82	52,45	47,41	23,67
Anzoátegui	51,57	47,67	18,87	47,32	52,45	19,21
Apure	66,09	33,21	21,96	61,76	38,09	25,28
Aragua	58,62	40,78	17,39	54,05	45,60	18,25
Barinas	59,22	40,17	19,36	52,18	47,68	21,17
Bolívar	53,73	45,47	21,43	47,87	51,83	21,50
Carabobo	54,49	44,89	19,57	50,51	49,24	19,95
Cojedes	65,32	33,94	17,73	61,16	38,65	20,30
Delta Amac.	66,84	32,24	25,30	61,63	38,15	26,19
D. Capital	54,85	44,53	19,67	51,32	48,19	20,71
Falcón	59,88	39,45	20,08	53,03	46,76	20,52
Guárico	64,31	34,98	20,47	59,28	40,55	21,79
Lara	51,45	47,77	17,31	47,71	52,02	17,40
Mérida	48,46	51,10	17,07	42,88	56,94	17,63
Miranda	49,97	49,52	19,17	47,29	52,30	19,75
Monagas	58,34	40,96	19,51	55,46	44,33	20,10
N. Esparta	51,02	48,46	19,41	46,90	52,94	18,75
Portuguesa	70,90	28,34	17,84	65,45	34,25	19,21
Sucre	60,23	39,22	24,12	57,48	42,38	24,96
Táchira	43,31	56,23	18,88	36,97	62,87	20,01
Trujillo	64,10	35,40	19,94	59,78	39,99	21,58
Vargas	61,47	37,87	20,43	57,08	42,49	21,29
Yaracuy	60,00	39,33	17,89	56,53	43,23	19,04
Zulia	53,34	46,27	20,60	47,68	52,13	20,80
Embajadas	8,45	90,54	29,27	6,77	93,13	37,68
Inhóspitos	92,16	7,60	43,04	82,65	17,34	20,09
TOTAL	55,09	44,31	19,49	50,61	49,12	20,31

Fuente: Lander (2013)

La concentración de votos entre el oficialismo y las fuerzas opositoras, reunidas en la MUD, se mantuvo constante. En esa elección presidencial, la concentración de votos entre los dos principales candidatos en todos los estados superó el 99,5% de los votos. Pero, mientras el candidato Maduro sufrió una merma de 4,48% de votos comparados con los de Chávez en octubre de



2012, Capriles obtuvo una ganancia de 4,81% de votos entre ambas elecciones. Con diferentes cifras, ese mismo comportamiento se observa en todos los estados. La merma de Maduro respecto a los votos de Chávez varía entre -1,04 y -6,85 mientras el crecimiento de Capriles oscila entre 1,83 y 6,64.

Esta variación de votos significó que mientras Chávez triunfó en 22 entidades federales en octubre, contra 2 de Capriles y un virtual empate en Miranda; en abril Maduro obtuvo más votos en 17 estados y Capriles en 8 (Lander, 2013). El estrecho margen de votos que Maduro obtuvo, combinado con la exacerbación de las condiciones de inequidad que signaron el proceso electoral, sumado a la sostenida polarización política aupada por los actores, principalmente por el gobierno, servirán de detonante para una crisis de legitimidad del gobierno de Maduro.

### **Maduro: crisis política y salida autoritaria militar**

La información contextual descrita en los acápites anteriores fue el escenario de fondo donde transcurrió la enfermedad del presidente Chávez, anunciada por él mismo el 30 de junio de 2011, y su muerte el 5 de marzo de 2013. Durante esos veintidós meses, los venezolanos vivimos un complicado y extravagante proceso que trató de ocultar o disminuir la gravedad de su salud, al mismo tiempo que se usaron sus momentos de recuperación y recaídas para asegurar la continuidad en el poder del chavismo. Esto se vio facilitado porque el presidente decidió tratar su enfermedad en La Habana, donde le garantizaron el secreto de la evolución real de su salud y con ello pudo el gobierno manipular desde los llamados medios públicos toda información divulgada a los venezolanos. También se evidenció en estos meses un manejo distorsionado –por decir lo menos– de la CRBV para cumplir el objetivo de mantener al presidente formalmente al frente del Ejecutivo Nacional, creando la ilusión de que continuaba en control de sus facultades y del gobierno. Hasta el momento en que murió, y pese a las evidencias de que se ausentaba por períodos largos del país y que las operaciones y tratamientos

lo imposibilitaban de estar al frente del gobierno, no se declaró la procedente ausencia temporal o absoluta que exige la CRBV. Como resultado se fue dando una atmósfera de confusiones, rumores y tensiones que enrarecieron la vida cotidiana.

Como señalamos, a Chávez se le vio por última vez el 8 de diciembre de 2012 cuando, en cadena nacional, anunció su regreso a Cuba para una cuarta operación. Allí designó a Nicolás Maduro como su sucesor, si la operación no le era favorable. Desde entonces y hasta su muerte, el gobierno desarrolló una estrategia propagandística de sacralización de su figura, buscando legitimar un mito político fundacional con su persona y, con ello, asegurar el liderazgo de Maduro como sucesor de Chávez. Los esfuerzos tuvieron en los funerales su clímax, siendo usados como parte de la campaña electoral a favor de Maduro.

Sin embargo, Maduro no logró mantener el caudal electoral de Chávez y así, los resultados de abril, más que consolidar su liderazgo dentro del chavismo asegurando para el oficialismo un nuevo período de seis años de gobierno, despertaron dudas sobre la viabilidad del chavismo sin Chávez y la legitimidad de un presidente electo, quien habiendo competido con gran ventajismo, sólo pudo alcanzar un estrecho margen de victoria.

La noche del 14 de abril, la MUD y su candidato presidencial Capriles pusieron en duda los resultados electorales y exigieron una exhaustiva revisión del proceso de votación, con una auditoría del 100% de las mesas y una revisión de los cuadernos de votación que incluyese el examen de firmas y huellas dactilares. La petición no fue aceptada por el Consejo Nacional Electora. En medio de episodios violentos que brotaron en los días siguientes y cacerolazos en repudio a Maduro, el ente electoral se apuró en proclamarlo y con ello atizó la llama de una crisis política que, con alzas y bajas, perdura hasta el momento de concluir este artículo.

### **Autoritarismo, nepotismo y militarización**

El gobierno responsabilizó a Capriles de los brotes de violencia ocurridos en protestas en Barquisimeto (donde se detuvieron 84

personas, la mayoría jóvenes) y Valencia (75 personas detenidas). Estas protestas fueron fuertemente reprimidas, arrojando un saldo de heridos y denuncias de maltratos físicos y psicológicos por parte de los cuerpos de seguridad del Estado (EN 19.04.2013, Civilis, 2013). Maduro justificó la represión al tildar estas manifestaciones como parte de una conspiración de la extrema derecha –fascista– para despojarlo del poder. Luego el oficialismo rindió homenaje a la Guardia Nacional en la asamblea legislativa del Estado Lara, por su firme actuación contra los protestantes (EI 05.05.2013).

La estrecha victoria de Maduro significó un importante revés político para el oficialismo. Sin embargo, el presidente y altos dirigentes declararon que nunca pactarían con opositores y optaron por endurecer aún más el discurso polarizador y descalificador hacia quienes no comparten su proyecto “revolucionario”. Para asegurarse la gobernabilidad en tan difícil escenario han venido desarrollando instrumentos de represión jurídica e intimidación utilizando la policía o la Fuerza Armada Nacional Bolivariana (FANB), así como grupos civiles armados prochavistas. Esta estrategia ha sido posible por la subordinación alcanzada al ejecutivo, en la época de Chávez, de los poderes legislativo, judicial, electoral y la Fiscalía.

La Asamblea Nacional, en particular, ha sido escenario de violencia y abusos de autoridad por parte de la bancada oficialista. En la sesión del 15 de abril de 2013, su presidente Diosdado Cabello tomó la decisión de dejar sin derecho de palabra a diputados opositores, destituyéndolos también de sus cargos directivos en las comisiones parlamentarias y suspendiéndoles sus sueldos. El argumento fue que no tendrían derechos como diputados si no reconocían a Maduro como presidente<sup>17</sup>. La sesión se tornó violenta y al menos dos diputados de la oposición fueron lesionados por diputados oficialistas, uno de ellos, William Dávila, recibió una

---

17 “El muro de contención de esta revolución se llamaba Hugo Chávez, y solo el pensamiento y la inspiración del Comandante Chávez, nos tiene a nosotros frenados” fueron las palabras de Diosdado Cabello, el presidente de la Asamblea Nacional. Declaración que presagió la violencia del 30 de abril (EN 17.04.2013).

herida en la cabeza que ameritó 16 puntos de sutura (Infolatam, 02.05.2013). El diputado oficialista Elvis Amoroso declaró “bien hecho que le dieron” (EU, 17.04.2013). Una violencia mayor tuvo lugar en la sesión ordinaria del 30 de abril, con saldo de diez diputados de oposición agredidos, uno resultó con fractura de pómulo, y otro con fractura del tabique nasal. Al igual que en la sesión del 15 de abril, la ministra Iris Valera aseguró que “se merecían los coñazos”<sup>18</sup>. Maduro no rechazó las declaraciones de su ministra, por el contrario, su canciller aseguró que la violencia fue originada por los propios diputados opositores (Infolatam 02.05.2013). Esa ministra continuó en el gabinete, así como el ministro de Vivienda, que de manera pública declaró que despediría a los empleados de su despacho que hubiesen votado por Capriles. Las fuerzas opositoras con Capriles a la cabeza endurecieron su discurso, impugnando las elecciones y negándose a reconocer a Maduro como presidente electo. Salieron algunos del país para poner a circular los videos de lo ocurrido en la Asamblea Nacional.

Si bien se superaron esos impasses con un acuerdo entre las bancadas para respetar la institucionalidad democrática, la tensión continúa en la Asamblea Nacional hasta el momento de cerrar este artículo, toda vez que el gobierno usa su mayoría simple para imponer agendas y aprobar leyes, sin aceptar diálogo ni concertación con otras fuerzas. En octubre de 2013 se produjo una situación análoga a lo sucedido en abril, cuando diputados de oposición protestaron a viva voz durante la comparecencia del presidente Maduro con el fin de solicitar una Ley Habilitante como parte de una política para combatir la corrupción. Maduro acusó sin pruebas a dos diputados de Primero Justicia (PJ) como corruptos. Julio Borges (PJ- Miranda), se dirigió entonces al presidente, al igual que Nora Bracho de Un Nuevo Tiempo para protestar la acusación. Fueron suspendidos de sus derechos de palabra por un mes, de acuerdo a un reglamento de debates aprobado con la

---

18 “Iris Varela: la oposición en el Parlamento se merecía sus coñazos” (EN 02.05.2013). Cabello aseguró que todo era un montaje de los diputados opositores y así fue reseñado por los medios públicos.

mayoría oficialista que autoriza tales castigos cuando se irrespeta a la autoridad (EU 09.10.2010 y 15.10.2013).

Otra estrategia adelantada por el gobierno ha sido la desacreditación, persecución y, en algunos casos, el encarcelamiento de dirigentes políticos de oposición. En la Asamblea Nacional el oficialismo con su mayoría simple abrió investigaciones a políticos de oposición. Ha sido el caso con Capriles y líderes del partido Voluntad Popular, Leopoldo López y Antonio Rivero, quienes han sufrido encarcelamiento. Se les responsabilizó por los brotes de violencia de los días siguientes a las elecciones del 14 de abril. El expediente de los procedimientos abiertos actúa como mecanismo de amedrentamiento y amenaza. En algunos casos, gracias a la subordinación de los jueces al Ejecutivo Nacional, las investigaciones se dejan suspendidas en el tiempo y, en algunos casos, se concluyen si son útiles políticamente al gobierno. Como el oficialismo no obtuvo en las elecciones parlamentarias de 2010 los suficientes diputados para ejercer mayorías calificadas, ha venido abriendo expedientes contra diputados de la oposición con el fin de debilitar, desacreditar y, de ser posible, disminuir numéricamente dicha bancada. En julio allanaron la inmunidad del diputado Richard Mardo, acusándolo de corrupción (EU 31.07.2013). Si bien la CRBV exige dos terceras partes del voto de la Asamblea Nacional para allanar la inmunidad de un diputado, los oficialistas argumentaron que en este caso era una “suspensión temporal” y, por tanto, lo podían sacar de la Asamblea Nacional con mayoría simple. Otro caso fue el de la diputada María Aranguren del partido Migato. El oficialismo pidió a la justicia abrir investigación por corrupción buscando un antejuicio de mérito contra la diputada y, con ello, desincorporarla para que fuese sustituida por su suplente, quien es militante del PSUV. La triquiñuela funcionó y retiraron a Aranguren, subieron al suplente, y obtuvieron el diputado 99 que necesitaban para aprobar decisiones en la Asamblea Nacional, como una Ley Habilitante para el presidente que amerita mayoría calificada de 3/5 partes de los miembros.

La acusación de corrupción ante la Fiscalía o los tribunales es el recurso más usado contra gobernadores de oposición:

Capriles, gobernador de Miranda y su secretario Oscar López, Henri Falcón del Estado Lara y Liborio Guarulla del Estado Amazonas tienen demandas y expedientes abiertos. En Amazonas, además de intervenir la policía adscrita a la gobernación, el ministro de Turismo, acompañado de la Guardia Nacional viajó a la capital, Puerto Ayacucho, para tomar posesión de un hotel que administraba la gobernación, produciéndose hechos violentos y la detención de 18 funcionarios y trabajadores que se resistieron al acto (EU 16.09.2013). Dentro de la estrategia de debilitarlos y deslegitimarlos, Maduro, como en su tiempo hiciera Chávez, designó en estas entidades regionales “protectorados”, una especie de figura paralela al gobernador, inexistente en las leyes, a cuya cabeza colocó a los candidatos del PSUV que fueron derrotados, otorgándoles recursos para que compitan con las autoridades electas en el favor popular.

Otras expresiones de autoritarismo se centran en la continuación al cercenamiento de la libertad de expresión y el acceso a información plural, veraz y oportuna. Se trata de un proceso iniciado durante la era de Chávez, que Maduro ha continuado y profundizado. La novedad ha sido la compra de medios privados con fuerte editorial crítica al gobierno por parte de sectores económicos vinculados a éste, produciéndose un cambio en sus líneas editoriales. Fue el caso del canal de TV Globovisión, comprado en mayo (EU 06.05.2013) y posteriormente de los diarios de la Cadena Capriles y el diario El Universal. Por otra parte, incluso en diarios políticamente moderados, Maduro y Cabello han puesto denuncias en la Fiscalía por titulares o columnas de opinión que les desagradan. La Fiscalía, diligente, llama a declarar a directores y periodistas, como una forma de amedrentamiento<sup>19</sup>.

El autoritarismo se combina con otras dos estrategias para conformar un cuadro de creciente ilegalidad: el nepotismo y la militarización del gobierno y sus relaciones con la sociedad. En

---

19 Fue el caso del diario 2001. Por otra parte, los bienes del director del semanario Sexto Poder, muy crítico al gobierno, fueron embargados, y su director encarcelado.

el actual gobierno, designar a amigos y familiares en cargos importantes de la gestión pública, sin importar sus capacidades, es una tendencia en ascenso. Era ya una característica de la gestión de Chávez, cuyos familiares, así como los de altos dirigentes, como Cilia Flores y Diosdado Cabello, llegaron a ocupar cargos en las instituciones que éstos dirigían. Se ha venido haciendo más frecuente, apoyada por la falta de frenos y controles institucionales sobre los poderes públicos. Los apellidos Chávez, Maduro, Flores, Varela (ministra de Prisiones), Cabello, entre otros, son credenciales para acceder a cargos clave como, entre otros, la Vicepresidencia de la República (yerno de Chávez), dirigir misiones (la hija de Chávez dirige Misión Milagro), ser Tesorero Nacional (primo de Cilia Flores), Jefe del Cuerpo de Inspectores Especiales de la Presidencia (hijo de Maduro, tiene 24 años) o juez titular del Poder Judicial (hijo de Cilia Flores, tiene 28 años)<sup>20</sup>.

Adicionalmente, la persistencia de importantes señales de ingobernabilidad viene fortaleciendo una creciente militarización de la gestión pública. Entre las estructuras gubernamentales de carácter militar que han aparecido las más destacadas sería la figura no existente en la CRBV –ni legalizada por publicación en la Gaceta Oficial– del Comando Político Militar. Este organismo, a la manera de similares en los esquemas gubernamentales de Cuba y la desaparecida URSS, está conformado por altos funcionarios del gobierno, quienes desde la enfermedad de Chávez pareciera que han asumido deliberación y toma de decisiones políticas de manera colectiva. Chávez había conformado un “Comando Político de la Revolución”, pero Maduro lo ha transformado en un organismo más militar que cívico<sup>21</sup>. En septiembre, con la justificación de

---

20 Esta información la encontramos dispersa en reseñas de diversos diarios y en algunos blogs. Los hemos corroborado en lo posible con el semanario *Quinto Día*, que publica cada semana los nombramientos que aparecen en Gaceta Oficial. Una lista de los familiares –unos treinta– de Flores aparece en <http://mesaredondacontracomunistabg.blogspot.com.es>.

21 Los miembros más conocidos, que se reunían en La Habana durante la enfermedad de Chávez son: Cilia Flores, Rafael Ramírez, Jorge Arreaza, Diosdado Cabello (véase <http://www.noticiasclic.com/venezuela-goberna->

luchar contra el sabotaje de la “derecha fascista” responsable de la inflación y la escasez en alimentos, Maduro creó un “Órgano Contralor de la Economía”, colocando como su jefe al general mayor Herbert García Plaza, regresándolo al servicio activo, para que “asuma la jefatura completa de este organismo” (Notitarde 13.09.2013). En octubre anunció la reestructuración del gobierno para que “los ministros tengan verdaderos estados mayores bien definidos [...] tomando el concepto de organización militar de máximo nivel” (EN 06.10.2’13).

Maduro viene diagnosticando la situación política como una guerra desatada contra Venezuela por la derecha internacional, el imperio y el fascismo, ante la cual reestructura el gobierno militarmente y militariza a la sociedad. Entre sus iniciativas está la reactivación del alistamiento en la milicia bolivariana, un componente militar no existente en la CRBV, creado por Chávez para la defensa de la revolución. Planteó como meta pasar de los 400.000 actuales milicianos a un millón (EN 28.08.2013). El general mayor García Plaza, jefe del organismo contralor de la economía, anunció el uso de las milicias en labores dentro de los supermercados públicos y privados los fines de semana para resolver el problema de gasto excesivo que acarrea la mano de obra por la nueva Ley del Trabajo (EN 01.10.2013). El gobierno con anterioridad venía utilizando las milicias en funciones de vigilancia en los ministerios, hospitales, institutos. Para las fuerzas de oposición, el gobierno busca con estas milicias neutralizar conflictos laborales en ascenso por la escalada de inflación que se está sufriendo.

Otro signo de militarización es el Plan Patria Segura, lanzado por Maduro para combatir la delincuencia y que implica la militarización de la política de seguridad ciudadana, al ponerla a cargo de la FANB y las milicias. Luego creó, por decreto, el Centro Estratégico de Seguridad y Protección de la Patria (CESPPA). Su fin, entre otros, es regular el acceso a la información pública

---

da-por-el-comando-politico-de-la-revolucion). A éstos se incorporan ahora militares activos como el ministro de la Defensa y cabezas de organismos de las Fuerzas Armadas (véase <http://entresemana.net/noticia/207>).



y permitir al Estado citar a ciudadanos para aportar información que requiera el Centro sin garantías judiciales (Transparencia Venezuela, 2013)<sup>22</sup>. Al igual que con el Órgano Contralor de la Economía, este organismo está presidido por un general mayor ya retirado que volvió a ser incorporado al servicio militar activo (EI 15.10.2013). En definitiva, la militarización refleja una creciente hegemonía militar en el gobierno que se suma a otras señales que indican la opción por el autoritarismo como vía para enfrentar los problemas de gobernabilidad. Otras expresiones de este fenómeno son la permanente cobertura en los medios públicos de desfiles militares y visitas de Maduro a cuarteles; aumentos de sueldo para la FANB, superiores a otros empleados públicos; ascensos militares por fuera de los períodos legales; creciente ocupación de militares activos en cargos públicos; aumento del presupuesto militar para 2014, un canal de TV para los militares, la creación de un banco para los militares. Forma parte también de esta concepción militarista de ejercicio de gobierno la propaganda permanente para convencernos que se vive en situación de emergencia y peligro, con el consiguiente deterioro de las expresiones de la vida civil y cotidiana, sustituidas por prácticas de misiones, planes de emergencia y operativos de toda clase.

### **El combate a la corrupción y la Ley Habilitante**

Desde septiembre de 2013, una estrategia política central de Maduro fue buscar que la Asamblea Nacional le otorgase facultades extraordinarias para legislar por decreto, tal como lo practicó su antecesor. En este caso, Maduro alegó que se justificaba por estar librando un combate contra la corrupción que, siendo resultado de las prácticas capitalistas del pasado y de la derecha, no han podido ser erradicada. En octubre presentó una propuesta de ley habilitante para que le otorgasen facultades extraordinarias de acuerdo

---

22 En <http://transparencia.org.ve/creacion-del-cesppa-refuerza-la-opacidad-intereses-de-la-revolucion-dejan-a-un-lado-la-figura-del-estado/>, bajado el 28 de octubre de 2013.

a la CRBV por el lapso de un año. Entre otras materias solicitó facultad para dictar o reformar leyes para combatir la corrupción, estableciendo “mecanismos estratégicos de lucha contra aquellas potencias extranjeras que pretendan destruir la patria en lo económico, lo político y lo mediático”; combatir el financiamiento ilegal de los partidos políticos; crear normas para sancionar la fuga de divisas. Bajo el propósito de defender la economía, el ejecutivo solicitó poder para “dictar y/o reformar las normas y/o medidas destinadas a planificar, racionalizar y regular la economía, como medio para propulsar la transformación del sistema económico [...] así como velar por la estabilidad monetaria y de precios, y el desarrollo armónico de la economía nacional”; y “fortalecer la lucha contra el acaparamiento y la especulación” (UN 16.10.2013).

Por varias razones resulta paradójico y confuso el empeño del gobierno de ponerse al frente de una lucha anti-corrupción, y necesitar poderes especiales para hacerlo. Por una parte, el oficialismo engavetó la Ley Anticorrupción de 2012, luego de una primera discusión y aprobación con la mayoría chavista en la Asamblea Nacional. La propuesta de ley fue enviada a la Procuraduría General de la Nación para su revisión que, presidida por Cilia Flores –ahora Primera Dama–, paralizó el proceso. Se ha dicho que como la ley reconocía como delito de corrupción el nepotismo, el chavismo paralizó su aprobación. Tampoco se reconocen las recomendaciones de la Convención Interamericana contra la Corrupción de la OEA. Es público y notorio, por otra parte, la corrupción y penetración del crimen organizado en órganos del gobierno central (como en Cadivi, la instancia que reguló hasta inicios de 2014 el acceso a dólares a precio oficial)<sup>23</sup>, en el sector militar (las 31 maletas que, saliendo de Maiquetía, fueron confiscadas en el aeropuerto Charles De Gaulle conteniendo

---

23 En agosto la presidenta del BCV fue removida de su cargo. Unas declaraciones dadas por ella reconocían que en CADIVI se habían aprobado otorgamientos de dólares preferenciales a empresas de maletín por el orden de \$20 millardos (EN 14.08.2013). El economista Asdrúbal Oliveros de Ecoanalítica ha declarado que un 40% de las facturas de CADIVI son para empresas fantasmas (EN 05.02.2013).

1,3 tons. de cocaína, siendo que el aeropuerto está controlado por la Guardia Nacional), y alcaldías y gobernaciones en manos del oficialismo<sup>24</sup>. En octubre, el alcalde chavista de Valencia fue detenido y puesto a la orden de los tribunales bajo acusaciones de corrupción<sup>25</sup>. Un ex gobernador chavista (del Estado Aragua, quien en su carrera militar fue escolta de Chávez) se fue de Venezuela bajo fuertes acusaciones dentro del chavismo de estar inmerso en corrupción durante su gestión. Por otra parte, ciertamente, sin frenos ni contrapesos entre los distintos poderes públicos, y todos ellos hoy subordinados al Ejecutivo Nacional, estos poderes sólo han servido como instrumento en las manos de Maduro para perseguir opositores, terminar de desmontar las institucionales de la democracia y consolidar la deriva hacia un Estado socialista estatista y autoritario.

## Comentarios finales

Las relaciones entre Estado y sociedad reguladas por principios republicanos de civilidad, por el reconocimiento y respeto al otro y el diálogo para construir consensos para orientar el futuro del país, viven su crepúsculo en Venezuela. La democracia liberal representativa muere entre el autoritarismo militarista que, en nombre de Chávez, está cristalizando, y la anomia social, producto de la destrucción institucional que él propugnó para transformar el orden político en un Estado Comunal que hoy, a ciencia cierta, nadie sabe muy bien cómo concretar (López Maya, 2013). Que tal régimen sea de izquierda o de derecha, pareciera irrelevante, ante las múltiples evidencias del retroceso político que hoy padece el país.

---

24 Véase <http://ve.noticias.yahoo.com/caracas-arresta-tres-militares-tras-hallarse-1-3t-104625772--finance.html>

25 Véase <http://t.noticias.ve.msn.com/venezuela/ministro-confirma-la-detenci%c3%b3n-del-alcalde-de-la-tercera-mayor-ciudad-venezolana-17>

Esta crisis pudiera ser conjurada por una rectificación del gobierno impulsando un discurso despolarizador, repudiando la violencia propia y ajena, y abriéndose al reconocimiento del otro, al diálogo, a compromisos con la representación de ese masivo sector que lo adversa, para ir hacia una transición que mantenga legados positivos de inclusión y justicia social alcanzados en estos años chavistas y regrese al Estado de derecho de la CRBV, el último pacto social acordado y aprobado por referendo popular por los venezolanos. Sin embargo, las tendencias continúan dirigidas a un endurecimiento del chavismo y a una creciente militarización del país y del gobierno de Maduro, en un intento por mantener cohesionadas a sus bases para no naufragar en la crisis política, con lo cual el país avanza hacia mayores problemas. Por lo pronto, las orientaciones políticas actuales se toman al estilo cubano con la asesoría de una “Dirección Político-Militar” y se busca a través de las leyes habilitantes volver el poder legislativo un cascarón vacío para consolidar un “Estado Comunal” que cada vez más se distorsiona para convertirse en un régimen militarista y autoritario de participación limitada y controlada por la cúpula en el poder.

## Epílogo

### **Las elecciones municipales de 2013 y las protestas de febrero de 2014**

El 8 de diciembre de 2013 tuvieron lugar elecciones municipales. Como en todo proceso comicial en la era chavista, la lógica plebiscitaria estuvo presente, aunque con menos peso que en las presidenciales. Estas elecciones tenían un importante valor para la política nacional, pues tanto el oficialismo como la oposición buscaron evaluar sus desempeños en una etapa distinta a la signada por la figura omnipresente y poderosa de Chávez.

Al igual que en abril de 2014 fue una jornada que, a pesar de haber estado precedida de una campaña con un clima de agresividad y abundantes muestras de abusos, se realizó con normalidad.

El gobierno, una vez más, hizo uso de recursos institucionales, humanos y financieros de origen público en actividades proselitistas por candidatos postulados por el PSUV y aliados, sin que el CNE actuara para erradicar tales prácticas (Lander, 2014). Por su parte, los candidatos unitarios de la MUD desarrollaron una campaña que hizo primar una estrategia plebiscitaria, colocando como figura central a Capriles como jefe de campaña de alcaldes y concejales. Los resultados de esta estrategia no dieron los números esperados.

Los candidatos del PSUV obtuvieron, sumados nacionalmente, 5.273.939 votos (47,06%). Los candidatos de la MUD alcanzaron 4.419.877 votos (39,44%). La dinámica local amainó ligeramente la concentración polarizada de los votos, pues las dos opciones mayoritarias –PSUV y MUD– que en las dos presidenciales previas sobrepasaron el 99% de los votos, bajó a 86,50%. El resto se distribuyó entre candidaturas alternativas (9,87%) o votos nulos (3,63%).

Los candidatos del PSUV también obtuvieron una mayoría de municipios aunque su número disminuyó con relación al período anterior<sup>26</sup>. De 337 alcaldías en disputa, incluyendo las dos de los distritos metropolitanos, candidatos del PSUV vencieron en 243, mientras los postulados por la MUD ganaron 75 alcaldías; y las 19 restantes fueron a manos de candidatos presentados por fuera de las dos principales alianzas<sup>27</sup>. Vale señalar que no todos los municipios son similares. Siguiendo de nuevo a Lander (2014), mientras en el municipio Libertador del Distrito Capital tienen derecho a votar 1.625.151 electores y en el municipio Maracaibo del Estado Zulia son 944.129; en otros, como Maroa y Río Negro de Estado Amazonas, Padre Noguera en Mérida o Simón Rodríguez en Táchira el registro no se llega a 3.000 electores. En los municipios más grandes, con más de 500.000 electores (Libertador, Maracaibo, Barquisimeto y Valencia), los candidatos de la MUD ganaron en tres

---

26 De acuerdo a distintas fuentes, pues este dato se presta a interpretación por las alianzas que se suceden en las elecciones municipales, el gobierno obtuvo en el período anterior entre 264 y 275 alcaldías.

27 En el período anterior no pasaron de 56 alcaldías.

y los del PSUV en uno. Si vemos los resultados de los municipios con más de 200.000 electores –dieciséis en total–, los resultados se equilibran, ocho por alianza. En los 39 municipios con más de 100.000 votantes por su parte, 26 fueron ganados por candidatos del PSUV y 13 por la MUD, una proporción de 2 a 1. Y por último, en los Distritos Metropolitanos, las victorias correspondieron, al candidato de la MUD (Antonio Ledezma) en Caracas y a un postulado ajeno a las dos alianzas (Jorge Rodríguez) en Alto Apure.

Estos resultados fueron leídos por el oficialismo como una recuperación del caudal perdido en abril, y por el presidente Maduro como una señal de fortalecimiento de su legitimación dentro y fuera del chavismo. Acorde con estas lecturas, el gobierno hizo claro que continuaría consolidando el legado de Chávez, avanzando en el Programa de la Patria. A la vez, en los meses siguientes se fueron dando, tanto algunas señales de promover un diálogo, como lo contrario. Maduro, por ejemplo, dio muestras de reconocer y aceptar reunirse con gobernadores y alcaldes de oposición. En la otra dirección, el presidente de la Asamblea Nacional, Diosdado Cabello, dejó claro que no habría diálogo político posible: “Nosotros no vamos a caer en el chantaje del diálogo. No queremos un diálogo de cúpulas. Me niego rotundamente. No me reúno con fascistas, sino con el pueblo en la calle” (EP 06.01.2014).

La continuación de la crisis económica, social y política, provocó un nuevo oleaje de conflictividad en febrero de 2014, expresado en centenares de protestas callejeras lideradas por el movimiento estudiantil y motivadas inicialmente por las condiciones de inseguridad que viven las poblaciones urbanas, reflejadas en los índices de homicidios y robos que, como señalamos, son de los más altos de América Latina. En enero, producto de estos flagelos, fue asesinada en una autopista del centro del país, una ex miss Venezuela y ex miss Universo, con su esposo, por una de las bandas armadas que actúan aparentemente con impunidad en tales vías.

La conflictividad alcanzó un primer pico cuando el movimiento estudiantil convocó para el Día de la Juventud, 12 de febrero, a una gran manifestación contra la inseguridad en Caracas y otras

capitales de estados, como también por la libertad de estudiantes detenidos en los días anteriores, por ejercer el derecho a la manifestación pacífica en las ciudades capitales de San Cristóbal y Valencia. La manifestación de Caracas –que fue respaldada por diversas organizaciones políticas y sociales además del movimiento estudiantil, de manera destacada por el partido Voluntad Popular y su líder Leopoldo López, la parlamentaria independiente María Corina Machado y por los partidos La Causa R y Bandera Roja– fue multitudinaria, pero escasamente televisada, dado el importante control que ha adquirido el gobierno sobre ese medio de comunicación. Culminaría pacíficamente en el edificio de la Fiscalía General de la Nación hacia las 14:00 horas. Sin embargo, poco después tuvieron lugar, frente a ese edificio, enfrentamientos violentos que ocasionaron la muerte de dos personas y la detención de activistas sociales y políticos. Esa misma tarde fallecería otra persona en protestas en el municipio de Chacao, al este de la ciudad. Fotos y videos revelaron que las dos muertes ocurridas frente a la Fiscalía fueron responsabilidad de grupos paramilitares chavistas con aparente complicidad de cuerpos de seguridad del Estado. Sin embargo, el gobierno y la Fiscalía el mismo día afirmaron que la violencia provino de los convocantes de la marcha<sup>28</sup>. Con tales declaraciones, la “indignación moral” (Moore Jr., 1978) emergió en sectores antigubernamentales potenciándose la protesta que devino en una ola incontenible. En los días siguientes, alimentada por el inventario de malestares que se padecen, la protesta se hizo continua, numerosa, diversa en sus actores, modalidades y motivaciones. El gobierno respondió con una severa represión, que incluyó numerosas violaciones a los derechos humanos de manifestantes y un poderoso mensaje de criminalización a la protesta y sus actores. Todo el sistema de medios públicos se puso al servicio de la propaganda oficial.

Hacia mayo, la protesta cedió, agotada y por la represión, y el gobierno de Maduro, que en abril –dada la explosividad de

---

28 Para más detalles, <http://prodavinci.com/2014/02/13/actualidad/margarita-lopez-maya-sobre-los-eventos-del-12-f-y-sus-consecuencias/>

la situación— hizo gestos de ceder a la demanda de apertura a un diálogo político se retrajo de ello. Como saldo oficial de este ciclo de protestas quedaron cuarenta y tres muertos, más de ochocientos heridos y más de tres mil civiles, la mayoría estudiantes o jóvenes, detenidos y algunos torturados (Tal Cual, 11.02.2015)<sup>29</sup>. Este evento parece cerrar el ciclo del chavismo como proyecto popular y democrático. Desde entonces, el gobierno ha identificado las movilizaciones como parte de una conspiración planificada desde “el imperio” y financiada por empresarios y la derecha internacional “fascista” (Rodríguez Torres en <http://www.proceso.com.mx/?p=364916>). El dirigente opositor López fue responsabilizado de incitar a la violencia para producir un golpe de estado, se dio orden de su captura, él se entregó y permanece detenido desde entonces en un recinto militar a la espera del juicio (EN 23.02.2014)<sup>30</sup>.

Hasta fines de 2014, la situación crítica global siguió evolucionando sin señales, por parte del gobierno, de acceder a la despolarización ni al diálogo político. El presidente Maduro, según encuestas confiables, había descendido en diciembre a niveles históricos de impopularidad: 22% según Datanálisis (<http://www.eluniversal.com/nacional-y-politica/150102/director-de-datanalisis-revela-que-popularidad-de-maduro-cae-a-22>). Cerca del 80% de los entrevistados por IVAD en octubre atribuían a su gobierno la responsabilidad en la crisis y más del 60% estaba de acuerdo con que renunciara al cargo (IVAD en <http://www.leanoticias.com/2014/10/14/61-de-los-venezolanos-considera-que-maduro-debe-renunciar/>). Estas tendencias continuaban al cerrar este artículo, lo que sólo auguran un desenlace poco favorable para la democracia, para el gobierno de Maduro, y para la sociedad en

---

29 Para información de violación de derechos humanos ver los portales de Provea y Civilis. También informes de Human Rights Watch y la ONU ([http://www.derechos.org.ve/2015/03/11/relator-onu-sobre-tortura-venezuela-violo-derecho-internacional-al-no-prevenir-tortura/?utm\\_source=feedburner&utm\\_medium=email&utm\\_campaign=Feed%3A+Provea+%28PROVEA%29](http://www.derechos.org.ve/2015/03/11/relator-onu-sobre-tortura-venezuela-violo-derecho-internacional-al-no-prevenir-tortura/?utm_source=feedburner&utm_medium=email&utm_campaign=Feed%3A+Provea+%28PROVEA%29))

30 Al cumplirse un año de estos eventos Leopoldo López seguía preso, sin que se haya dictado sentencia, ni probado delito alguno.



general que, en medio de tantas penurias económicas y sociales, ve un gobierno perdido en fantasías conspirativas y obnubilado por una ideología que empaña sus posibilidades de conocer, entender y actuar sobre una realidad particularmente compleja.

## Bibliografía

- Autores varios 2013 47 “Economistas se pronuncian sobre la crisis cambiaria, petrolera y el deterioro económico” en: [http://prodavinci.com /2014/01/30/economia-y-negocios/47-economistas-se-pronuncian-ante-la-crisis-cambiaria-petrolera-y-el-deterioro-socioeconomico/](http://prodavinci.com/2014/01/30/economia-y-negocios/47-economistas-se-pronuncian-ante-la-crisis-cambiaria-petrolera-y-el-deterioro-socioeconomico/).
- De la Torre, Carlos 2008 “Populismo, ciudadanía y Estado de derecho” en de la Torre, Carlos y Enrique Peruzzotti *El retorno del pueblo*. Quito: FLACSO.
- Casal, Jesús M. 2013 “¿De la Constitución nominal a la Constitución fachada?” en Álvarez y Benigno Alarcón (coordinador) *Venezuela sin Chávez*. Caracas: UCAB (en prensa).
- Civilis 2013 “Situación de derechos humanos en Venezuela en el marco de la elección presidencial del 14 al 30 de abril”, en <http://www.civilisac.org/defensores/contexto-abril-2013-en-derechos-humanos>.
- CNE 2013 Consejo Nacional Electoral, en [http://www.cne.gob.ve/resultado\\_presidencial\\_2013/r/1/reg\\_000000.html](http://www.cne.gob.ve/resultado_presidencial_2013/r/1/reg_000000.html)
- Coronil, Fernando 1997 *The Magical State*. Chicago, Chicago University Press.
- González, David 2013 *El Estado descomunal. Conversaciones con Margarita López Maya*. Caracas: Los Libros de El Nacional.
- Guerra, José 2013 *El legado de Chávez*. Caracas: Editorial Libros Marcados.
- Landaeta, Héctor 2014 *Chavismo, narcotráfico y militares (Conversaciones con Mildred Camero)*. Caracas: Libros Marcados.

- Lander, Luis E. 2013 “La sobrevenida elección de abril”, *SIC*, Número 755, Año LXXVI, junio.
- Lander, Luis E. 2014 “Las municipales de 2013”, *SIC*, Número 761, Año LXXVII, enero - febrero.
- LGPDESN 2007 *Líneas Generales de Desarrollo Económico Social de la Nación 2007-2014*, en [http://portaleducativo.edu.ve/Políticas\\_edu/planes/documentos/Lineas\\_Generales\\_2007\\_2013.pdf](http://portaleducativo.edu.ve/Políticas_edu/planes/documentos/Lineas_Generales_2007_2013.pdf).
- López Maya, Margarita 2010 “Venezuela: once años de gestión de Hugo Chávez y sus fuerzas bolivarianas (1999-2010)”. *Temas y debates*, Buenos Aires, Número 20, octubre.
- López Maya, Margarita 2011 *La Democracia participativa en Venezuela. Orígenes, leyes, percepciones y desafíos*. Caracas: Centro Gumilla.
- López Maya, Margarita 2013 “El incierto porvenir del Estado Comunal”, *SIC*, Número 752, abril.
- López Maya, Margarita y Luis E. Lander 2009 “El socialismo rentista petrolero venezolano ante la caída de los precios petroleros internacionales”, *Cuadernos del Cendes* Número 71, mayo-agosto.
- López Maya, Margarita y Luis E. Lander 2010 “Venezuela 2009: En medio de dificultades avanza el modelo socialista del presidente Chávez”, *Revista de Ciencia Política*, Santiago de Chile, Volúmen 30, Número 2.
- López Maya, Margarita y Luis E. Lander 2012 “Las elecciones del 7-0 en Venezuela y el debate sobre la democracia en América Latina”, ponencia en Coloquio Alternativas para la democracia en América Latina (Colegio de México-IFE). Ciudad México, México, noviembre 6-8.
- López Maya, Margarita y Alexandra Panzarelli 2011 “Populismo, rentismo y socialismo del siglo XXI: el caso venezolano”, *Reco\_02 Revista de Ciencias Sociales de la Universidad Católica del Uruguay*, Volúmen 2, Año 2.
- Moore, Barrington Jr. 1978 *Injustice. The Social Bases of Obedience & Revolt*. EEUU: Macmillan Press.
- OEV 2013 Comunicados en: [www.oevenezolano.org](http://www.oevenezolano.org).

Observatorio de Violencia, en: <http://observatoriodeviolencia.org.ve/ws/>

Pérez Martí, Felipe 2013 “Felipe Pérez también cuestiona el modelo” en: <http://www.hinterlaces.com/de-interes/economia/2518-felipe-perez-tambien-cuestiona-el-modelo>

Peruzzotti, Enrique 2008 “Populismo y representación democrática” en de la Torre, Carlos y Enrique Peruzzotti (editores) *El retorno del pueblo. Populismo y nuevas democracias en América Latina*. Quito: FLACSO.

Transparencia Venezuela 2013, en: <http://transparencia.org.ve/> PROVEA *Situación de los Derechos Humanos en Venezuela. Informes anuales*. Caracas: PROVEA.

Tarre, Marcos y Carlos Tablante 2013 *El Estado delincuente*. Caracas: El Librero.

*El Impulso* (EI)

*El Nacional* (EN)

*El País* (EP)

*El Universal* (EU)

*Últimas Noticias* (UN)



# Bolivia: ciclo electoral 2014-2015 y mutaciones en el campo político

*Fernando Mayorga\**

El “proceso de cambio” boliviano cumplió una década de vigencia bajo el mando gubernamental del Movimiento al Socialismo (MAS). Evo Morales inició su tercer mandato consecutivo en enero de 2015 merced a su victoria electoral con mayoría absoluta en los comicios generales de octubre de 2014. Una lectura detallada de la supremacía electoral del MAS permite esbozar los rasgos del campo político, cuyos contornos adquirieron rasgos más nítidos y complejos merced a los resultados de los comicios subnacionales realizados en marzo de 2015 para conformar gobiernos departamentales y municipales. En este artículo analizamos los efectos políticos e institucionales de ese ciclo electoral que, a nuestro juicio, configura un campo político caracterizado por la estabilidad y la generación de condiciones para una interacción colaborativa dispersa entre el oficialismo y varias fuerzas de oposición.

---

\* Licenciado en Sociología por la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) y Doctor en Ciencia Política por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO). Catedrático e investigador en la Universidad Mayor de San Simón (UMSS) de Cochabamba, Bolivia. Coordinador del Grupo de Trabajo “Ciudadanía, organizaciones populares y representación política” de CLACSO. Directivo del Programa de Investigación Estratégica en Bolivia (PIEB). Ha escrito varios libros y ensayos sobre democracia, partidos, populismo y discurso político.

## Supremacía electoral y distribución del poder

En los comicios generales de octubre de 2104, el MAS venció en ocho de nueve departamentos (provincias), a diferencia de 2009 y 2005 cuando venció en seis y cinco distritos, respectivamente. El carácter monocolor del mapa político denota la consolidación del MAS como la única organización política con presencia nacional. También obtuvo una mayoría calificada en la Asamblea Legislativa Plurinacional y controla las dos cámaras reproduciendo la concentración de recursos de poder institucionales en el partido de gobierno.

Debido a estas circunstancias, se puede señalar que el precario sistema de partidos boliviano es un *sistema de partido predominante* (Sartori 1987), porque existe competencia pero no competitividad<sup>1</sup>, puesto que el MAS venció en tres elecciones generales consecutivas (2005, 2009 y 2014) superando el umbral de la mayoría absoluta (54%,64% y 61%) y con una diferencia de 25, 38 y 37 puntos respecto a su principal contendiente (ver Cuadros 1, 2 y 3).

**Cuadro 1**  
**Elecciones generales 2005**

Agrupación política	Votos	%	Representación parlamentaria	
			Diputados	Senadores
Movimiento al Socialismo MAS	1.544.374	53,74%	72	12
Poder Democrático Social PODEMOS	821.745	28,59%	43	13
Unidad Nacional UN	224.090	7,79%	8	1
Movimiento Nacionalista Revolucionario MNR	185.859	6,47%	7	1
Otras agrupaciones	97.733	3,40%	—	—
Inscritos	3.671.152			
Votos válidos	3.102.417	84,5%	130	27

Fuente: Elaboración propia con datos del Tribunal Supremo Electoral.

1 Los sistemas de partido predominante “pertenecen a la zona del pluralismo de partidos. No sólo se permite la existencia de partidos distintos del principal, sino que existen como legales y legítimos –aunque no forzosamente eficaces– competidores del partido predominante...es de hecho un sistema de más de un partido en el que la rotación no ocurre en la práctica... mientras su principal partido se vea contantemente apoyado por una mayoría ganadora (...) de los votantes” en Sartori (1987:249).

## Cuadro 2 Elecciones generales 2009

Agrupación política	Votos	%	Representación parlamentaria	
			Diputados	Senadores
Movimiento al Socialismo MAS	2.943.209	64,22%	88	26
Convergencia Nacional CN	1.212.795	26,46%	37	10
Unidad Nacional UN	258.971	5,65%	3	—
Alianza Social AS	106.027	2,31%	2	—
Otras fuerzas	97.733	1,35%	—	—
Inscritos	5,088,924			
Votos válidos	4,582,785	90%	130	36

Fuente: Elaboración propia con datos del Tribunal Supremo Electoral.

## Cuadro 3 Elecciones generales 2014

Agrupación política	Votos	%	Representación Parlamentaria	
			Diputados	Senadores
Movimiento al Socialismo MAS	3.053.846	61,04%	86	25
Unidad Demócrata UD (Alianza UN y Demócratas)	1.225,095	24,49%	33	9
Partido Demócrata Cristiano PDC	453.647	9,07%	11	2
Movimiento Sin Miedo MSM	135.885	2,72%	—	—
Partido Verde de Bolivia PVB	134.792	2,69%	—	—
Inscritos	5,973.901			
Votos válidos	5,003.265	84%	130	36

Fuente: Elaboración propia con datos del Tribunal Supremo Electoral.

En los comicios generales de 2014 intervinieron cinco fuerzas políticas: Movimiento al Socialismo (MAS), Movimiento Sin Miedo (MSM), Partido Verde de Bolivia (PVB) y Partido Demócrata Cristiano (PDC) y un frente electoral denominado Unidad Demócrata (UD), conformada por Unidad Nacional (UN) y Movimiento Democrático Social (Demócratas). Se trata del conjunto de siglas más conciso del período democrático iniciado en 1982. En otras ocasiones –por ejemplo, las elecciones de 2005 y 2009– la competencia fue encarada por ocho formaciones políticas y la

mitad obtuvieron escaños parlamentarios; en 2002 la cantidad de participantes llegó a once organizaciones políticas y en las contiendas electorales realizadas en los años ochenta y noventa se inscribieron más de una decena de candidaturas. Desde las elecciones de 2002 solamente una entidad política –precisamente el MAS– mantiene su vigencia, un aspecto que demuestra el carácter etéreo del campo opositor. En los comicios de 2014 solamente un par de organizaciones de oposición obtuvieron presencia parlamentaria y corresponden a posiciones conservadoras: el PDC y el frente Unidad Demócrata, conformado por un partido con débil presencia parlamentaria desde 2005 (UN) y una organización de reciente creación (Demócratas). Las otras fuerzas electorales eran de orientación progresista –MSM y PVB– pero perdieron su personería jurídica debido a que no superaron el umbral mínimo de votos. Debido al cambio constante de siglas y a la inestabilidad en los reacomodos entre los integrantes del campo opositor, la precariedad del sistema de partidos se extiende por más de una década, sin duda un signo preocupante para la democracia boliviana por sus consecuencias en el grado de pluralismo en la representación política.

Ahora bien, este formato de *sistema de partido predominante* adquiere mayor complejidad si se considera la distribución territorial del poder mediante la conformación de gobiernos departamentales y municipales en los últimos diez años, cuya composición se define en eventos electorales separados de la elección presidencial. En los comicios subnacionales –sobre todo en la elección de autoridades departamentales<sup>2</sup>– disminuye la supremacía electoral del MAS y fuerzas rivales consiguen acceder al control de algunos espacios de

---

2 La organización territorial del Estado se divide en departamentos que contienen a provincias, municipios y territorios indígenas. Los gobiernos departamentales cuentan con una autoridad política –antes prefecto, ahora gobernador– y su respectiva asamblea legislativa y se utilizan como referencia para evaluar la relación de fuerzas políticas porque en la década pasada existía una nítida contraposición entre departamentos proclives al MAS –de la región altiplánica y los valles interandinos– y adversos a Evo Morales –de la región de los llanos y amazonia.



poder, sin embargo se trata de un campo opositor volátil porque no existen partidos con presencia nacional ni se forjan coaliciones estables.

Es necesario destacar –y es el hilo argumentativo de este artículo– que desde hace una década, precisamente los años que corresponden al “proceso de cambio”, el campo político se ha configurado mediante la combinación de dos lógicas de distribución de los recursos institucionales de poder. Por una parte, la *distribución horizontal* del poder político que establece las relaciones entre el poder ejecutivo y el parlamento, vigente de manera exclusiva entre 1982 y 2004. Por otra parte, la primera victoria de Evo Morales en 2005 coincide con la introducción de una *distribución vertical* del poder político mediante la elección de autoridades departamentales por voto popular, sustituyendo las designaciones presidenciales directas que reforzaban el centralismo gubernamental. Precisamente, la primera elección popular de prefectos se realizó en 2005 y sentó las bases de una *división vertical de poderes* que se formalizó con la implementación de gobiernos autónomos departamentales –otra característica del Estado Plurinacional– mediante los comicios subnacionales realizados en 2010 y 2015. En los tres eventos, la suma de votos a favor del MAS no superó la mitad de las preferencias electorales, a diferencia de sus tres victorias presidenciales con mayoría absoluta.

En marzo de 2015, casi un semestre después de la reelección presidencial de Evo Morales, se llevaron a cabo comicios para conformar nueve gobiernos departamentales y más de trescientos gobiernos municipales. En esa ocasión, el oficialismo obtuvo victorias en seis gobernaciones, mientras que tres autoridades electas correspondieron a –similar cantidad de– fuerzas opositoras, casualmente en La Paz, Santa Cruz y Tarija, los departamentos de mayor importancia política y económica. En cuatro distritos el MAS superó el cincuenta por ciento de votos. En otro obtuvo más del cuarenta por ciento pero una diferencia de diez puntos respecto a su rival inmediato. En dos casos, Beni y Tarija, se realizaron balotajes y las victorias correspondieron al MAS y a una fuerza opositora, respectivamente (ver Cuadro 5).

**Cuadro 5**  
**Elecciones para gobernadores 2015.**  
**Porcentajes de votación del MAS**

Departamento	Votos	%
La Paz	412.385	30,7%
Santa Cruz	387.841	31,8%
Tarija	83.711	36,2%
Beni	64.376	41,0 %
Chuquisaca	116.536	48,9%
Oruro	121.850	57,7%
Potosí	162.494	62,2%
Cochabamba	528.922	61,6%
Pando	31.019	65,7%
TOTAL	1.909.134	41,8%

Fuente: Manuel de la Fuente 2015, “El MAS pierde ante una oposición fragmentada”, en Conversatorio de Análisis Político, PNUD, Cochabamba, abril.

Adicionalmente, las alcaldías de las principales ciudades fueron conquistadas por candidatos opositores de variada filiación que corresponden a, por lo menos, nueve siglas denotando la fragmentación en sus filas. En suma, el MAS venció en seis de nueve gobernaciones y perdió en las alcaldías más importantes del país, pero logró el control de dos tercios de los municipios en disputa. Así, pese a obtener una votación general cercana al cuarenta por ciento, el MAS ocupó el primer lugar en esos comicios.

Así se cerró el ciclo electoral 2014-2015 cuyos resultados forjaron un campo político más pluralista. Esta afirmación se sustenta en los efectos políticos de la victoria de candidatos de diversas fuerzas opositoras en tres importantes regiones y en las ciudades más pobladas del país donde se pueden implantar condiciones institucionales proclives a una interacción de carácter colaborativo entre el oficialismo y la oposición, con efectos positivos para la estabilidad política. Esto al margen de la estrategia oficialista para aprobar –mediante referendo popular– una reforma constitucional parcial que permita la postulación de Evo Morales a otra reelección presidencial en 2019; un hecho que puede generar un panorama

conflictivo en desmedro de la tendencia centrípeta que caracteriza la actual democracia boliviana.

Con todo, los mayores riesgos políticos para el “proceso de cambio” no provienen del frente interno sino del contexto internacional debido a los efectos negativos de la recesión que afecta a la economía mundial y, en particular, a la región latinoamericana provocada por la caída de los precios internacionales en hidrocarburos y minerales.

## **Un proyecto con capacidad hegemónica**

Evo Morales fue reelecto en 2009 con mayoría absoluta de votos poniendo en evidencia la capacidad hegemónica del proyecto del Estado Plurinacional cuya edificación marcó la segunda gestión gubernamental de Evo Morales (2010-2014). La implementación de la nueva Constitución Política del Estado provocó una nueva fase de conflictividad social, en esta ocasión por reyertas y desencuentros entre el gobierno y algunos sectores populares afines al MAS, destacándose la pugna con el movimiento indígena de tierras bajas. Ese panorama de conflictividad social fue aplacado por el gobierno mediante la adopción de una agenda de desarrollo que se expresa en una construcción minimalista del Estado Plurinacional y, además, pone de manifiesto un giro programático en el proyecto oficialista que permitió al MAS dominar el centro del campo político y reafirmar su aptitud hegemónica (Mayorga 2014).

Durante su segunda gestión gubernamental se definió la orientación del nuevo modelo estatal esbozado en la nueva Constitución Política del Estado. En su faceta económica se manifiesta en el impulso a un modelo de desarrollo con protagonismo estatal y predominio de una lógica primario-exportadora como base para la transformación de la base productiva mediante proyectos de industrialización en rubros convencionales (gas natural y petróleo) y en nuevas áreas (litio y uranio). En su faceta política se expresa en un patrón de hegemonía asentado en el fortalecimiento del MAS como fuerza predominante en un precario sistema de partidos –el

MAS es la única entidad política con presencia territorial nacional e imbricada con organizaciones populares– y en la recomposición de la coalición de actores sociales que apoyan al gobierno.

La conducta gubernamental demuestra que Evo Morales optó por una postura moderada en relación al nacionalismo y al indigenismo, ejes discursivos que sustentan el proyecto político del MAS. Esa postura se expresa en una construcción *minimalista* del Estado Plurinacional en sus diversas aristas bajo una lógica más contigua a una reforma estatal de tipo incremental que a una ruptura de carácter radical y refundacional. Ese *giro programático* responde al menoscabo de la capacidad hegemónica del MAS durante 2011 y 2012 con consecuencias en la configuración del campo político y en el derrotero del proyecto estatal que se afirmó, como enfatizamos, después del ciclo electoral 2014-2015 que definió las condiciones en las que se desplegará el tercer mandato de Evo Morales.

## **La construcción –minimalista– del Estado Plurinacional**

La segunda gestión gubernamental se caracterizó por el control mayoritario de los recursos de poder institucionales por parte del MAS, provocando exacerbación del *presidencialismo de mayoría* que caracteriza el régimen político boliviano. La concentración de poder implicó que el proceso político decisional dependiera de un solo actor, particularmente en el primer semestre de 2010 cuando se aprobaron las leyes orgánicas para implementar el nuevo orden constitucional y otras normas concomitantes que otorgaron mayores prerrogativas al presidente.

Esa aptitud hegemónica empezó a sufrir un importante menoscabo desde fines de diciembre de 2010 debido a al rechazo popular a un decreto –denominado en jerga neoliberal como “gasolinazo”– que pretendió incrementar el precio de los carburantes. El descontento social contra el oficialismo se agudizó en el segundo semestre de 2011 debido a un conflicto provocado por una marcha indígena que logró revertir una decisión gubernamental destinada a la construcción de una carretera por medio

del Territorio Indígena Parque Nacional Isiboro Sécore (TIPNIS). Ese conflicto se enlazó con los comicios realizados a mediados de octubre de 2011 para elegir –mediante voto popular– a los magistrados de los tribunales del Órgano Judicial cuyos resultados fueron un revés para las expectativas del partido de gobierno que apostó a una victoria contundente frente al voto nulo y blanco. Los resultados dieron un virtual empate entre las opciones promovidas por el MAS y las fuerzas de oposición.

Una consecuencia política de estos acontecimientos fue la mengua del debilitamiento del decisionismo presidencial, además, los eventos consignados (“gasolinazo”, marcha indígena y elecciones judiciales) pusieron en evidencia diversas facetas del decurso del proyecto estatal en un contexto matizado por la exacerbación de la conflictividad social<sup>3</sup>. Los conflictos sociales y las protestas populares pusieron en discusión el modelo de desarrollo afín al Estado Plurinacional y las elecciones judiciales exhibieron los avances y dificultades en la construcción de la nueva institucionalidad estatal. Un par de años después del “gasolinazo”, la postura gubernamental respecto a las inversiones petroleras se definió en un sentido heterodoxo estableciendo incentivos para las empresas extranjeras. Asimismo, el plan gubernamental se orientó a la realización de una consulta previa a las comunidades indígenas del TIPNIS que no contempló el tema de la carretera. Finalmente, a fines de 2013, el gobierno reconoció la ineficacia de la respuesta procedimental –elección de magistrados mediante voto popular– para superar los problemas estructurales de ineficiencia y corrupción en el sistema judicial y planteó la necesidad de una nueva reforma en la justicia.

---

3 Como señaló el reporte de una entidad especializada en el seguimiento a los conflictos sociales: “En términos cuantitativos se puede decir que la conflictividad en el país es intensa: en el lapso de un año, entre julio de 2011 y junio de 2012, se desarrolló un total de 1.212 conflictos”...“Estos conflictos desnudaron la debilidad de la institucionalidad pública y del gobierno para gestionar adecuadamente las demandas sociales, ocasionando la profundización y complejización de los conflictos y la creación de un clima de intranquilidad e incertidumbre” (Fundación UNIR, 2012:111).

El conflicto con el movimiento indígena fue crucial porque puso en debate el carácter “plurinacional” del modelo de Estado en la medida que se vislumbró una nítida contradicción entre el interés general de integración territorial representado por el Estado y el ejercicio de los derechos colectivos de las “naciones y pueblos indígena originario campesinos” reconocidos por la Constitución Política. Se trata de una contradicción entre la “razón de estado” y los derechos de un sujeto colectivo que, en realidad, es una suerte de *ficción jurídica* porque no existe grupo social alguno que contenga el conjunto de esos rasgos. A juicio, dicho *sujeto plurinacional* constituye el elemento distintivo del Estado Plurinacional, empero es una construcción discursiva que combina la vertiente clasista campesina con las identidades culturales indígenas. El resultado de esa confluencia es, precisamente, el vocablo “naciones y pueblos indígena originario campesinos” que recorre el texto constitucional y se expresa en el reconocimiento de derechos colectivos, cuya vigencia entra en contradicción con los planes gubernamentales y el ejercicio de soberanía estatal bajo el supuesto de que –solamente– el Estado representa el interés general o el bien común. Así, por ejemplo, a mediados de 2015 se aprobó un decreto gubernamental que incentiva las inversiones de empresas extranjeras en el rubro de hidrocarburos en áreas protegidas y parques naturales que corresponden a territorios indígenas, y también se excluyó a las organizaciones de tierras bajas (amazonia y llanos) de un fondo estatal de apoyo a campesinos e indígenas que se benefician de los recursos generados por la venta de gas natural.

## **Recomposición de la coalición de gobierno**

La conflictividad social y, en particular, el distanciamiento con las organizaciones indígenas tuvieron derivaciones en el funcionamiento de la coalición de gobierno. Es preciso destacar que en torno al MAS como partido de gobierno se articula una coalición que presenta características peculiares. Las coaliciones pueden ser

analizadas como “convergencias, fusiones o frentes entre actores sociales”, también como asociaciones entre “partidos y grupos políticos” mediante pactos y reglas internas “que regulan los juegos de poder” (Tcach 2011: 43-44). La coalición que respalda al gobierno es *sui generis* porque se sustenta de manera primordial en el lazo entre el MAS –como un difuso “instrumento político”– y las organizaciones sociales, sobre todo campesinas e indígenas. Es una *coalición inestable y flexible*, es decir, las relaciones entre sus componentes están sometidas a variaciones y adecuaciones en función de los temas coyunturales de la agenda política y al tipo de respuesta gubernamental a las demandas sociales. Adicionalmente, es preciso resaltar que el MAS no es un partido de gobierno que únicamente tiene relaciones clientelares con sus bases electorales y pactos de intercambio con grupos corporativos, también promueve y refuerza incentivos colectivos, de carácter identitario e ideológico, que cohesionan la base social de apoyo al gobierno.

Un primer anillo está ocupado por las organizaciones de rai-gambre sindical que agrupan a campesinos, colonizadores y mujeres campesinas/indígenas (CSUTCB<sup>4</sup>, CSCIB<sup>5</sup>, CNMIOC-BS<sup>6</sup>) que son el grupo más estable de respaldo a la gestión gubernamental. Un segundo anillo está conformado por las organizaciones indígenas

---

4 La Confederación Sindical Única de Trabajadores Campesinos de Bolivia (CSUTCB), creada en 1979, es la máxima organización campesina con representación nacional, departamental, regional, provincial, centrales, subcentrales y sindicatos en todo el territorio.

5 Esta organización se denominaba Confederación de Colonizadores pero ha modificado su nombre a Confederación Sindical de Comunidades Interculturales de Bolivia (CSCIB). Está constituida por 24 federaciones regionales y departamentales que representan a más de un millón de miembros. Aparte de colonizadores, están afiliados comerciantes y algunas organizaciones son exclusivamente mujeres. El término “comunidades interculturales” pretende dar cuenta de su identidad indígena y campesina.

6 La Confederación Nacional de Mujeres Campesinas Indígenas Originarias de Bolivia Bartolina Sisa (CNMIOC-BS) se fundó en 1980 y es una organización con presencia nacional y que conjugan la identidad indígena y de género. Su crecimiento en los últimos años ha sido constante y tiene una enorme capacidad de movilización. Sus dirigentas han presidido la Asamblea Constituyente y ocupan cargos de dirección en el MAS.

(agrupadas en CIDOB<sup>7</sup> y CONAMAQ<sup>8</sup> y que, en diversos temas, como la promulgación de normas electorales sobre diputados, cuestionaron al MAS y se alejaron circunstancialmente de la coalición de gobierno, sobre todo cuando se produjo el conflicto en torno al TIPNIS en 2012. Un tercer anillo incluye a otros sectores sindicalizados como cooperativistas mineros, obreros, fabriles, trabajadores mineros asalariados, universitarios y jubilados que se agruparon en la Coordinadora Nacional por el Cambio (CONALCAM) de manera circunstancial, hecho que aconteció de manera intensa –entre 2007 y 2009, durante la primera gestión– cuando la polarización política incentivó su alineamiento en el bando oficialista que se enfrentaba a una coalición opositora formada por actores políticos y sociales que enarbolaban una propuesta de autonomías departamentales en rechazo al proyecto de Estado Plurinacional (Fuertes 2012).

En estos tres círculos ocurrieron algunos hechos de importancia en los últimos años. CONALCAM se desarticuló a principios de 2011 –después del intento de incrementar el precio de la gasolina– porque el gobierno no tuvo capacidad para interpelar eficazmente en respaldo de su decisión y sufrió el rechazo de los sindicatos mineros e inclusive de organizaciones campesinas e indígenas. Meses después, el denominado Pacto de Unidad entre organizaciones campesinas e indígenas –vigente durante la Asamblea Constituyente– se disgregó como consecuencia del conflicto sobre el TIPNIS puesto que la confrontación directa entre el partido de gobierno y las organizaciones indígenas CIDOB y CONAMAQ provocó la ruptura entre algunos dirigentes indígenas y el MAS, y también un nítido distanciamiento entre campesinos e indígenas. Es decir, en un tramo de la segunda gestión gubernamental, la coalición oficialista se contrajo al primer anillo de apoyo conformado por las organizaciones nacionales campesinas y perdió capacidad para movilizar a otros grupos sociales puesto que no existían demandas

---

7 El Consejo Nacional de Ayllus y Markas del Qollasuyo (CONAMAQ) se creó en la región andina en 1997 y agrupa a comunidades aymaras y quechuas.

8 La Confederación de Pueblos Indígenas de Bolivia (CIDOB) representa a los indígenas de tierras bajas y, desde fines de los años ochenta, agrupa alrededor de treinta grupos étnicos de los llanos y la amazonia.



de alta agregación ni conflictos generales a los que se subordinen las reivindicaciones sectoriales y los intereses grupales.

Frente a ese panorama, Evo Morales impulsó de manera intuitiva la gestación de una nueva coalición oficialista con un evidente protagonismo de las organizaciones sindicales campesinas. Esta elección supuso privilegiar la vertiente campesina –sin desligar su identidad indígena y asumiéndola como referente cultural– del proyecto político del MAS e involucrar a otros actores sociales que, antaño, no eran considerados sujetos de interpelación por el proyecto oficialista. Desde fines de 2011 el gobierno adoptó una metodología de consulta distinta a las reuniones de evaluación anual que realizaba con los dirigentes de los movimientos sociales. El gobierno adoptó el vocablo “cumbre social” para designar un formato de consulta destinado a revisar la agenda de gobierno y redefinir la orientación de las políticas públicas. La convocatoria a las “cumbres” no se circunscribió a los aliados del gobierno y contempló la presencia de diversos sectores laborales y sociales, inclusive empresarios que antaño eran rivales acérrimos del MAS. Esa convocatoria se amplió en el proceso electoral de 2014 puesto que las listas de candidatos incluyeron a representantes gremiales de transportistas, comerciantes, profesionales, empresarios, así como a dirigentes sindicales de diversos sectores laborales, aparte de los dirigentes de las organizaciones campesinas, indígenas, mineras y obreras. Los representantes actúan bajo el mandato de sus bases canalizando las demandas de su sector y deben conciliar sus intereses con las decisiones del gobierno en una lógica de negociación permanente que pone en cuestión los criterios convencionales de la presión corporativa o la cooptación gubernamental.

El factor de unificación de esa coalición no es institucional sino carismático y se condensa en la figura de Evo Morales. Un actor político que sintetiza la cultura política boliviana porque su identidad indígena se conjuga con su quehacer campesino y su labor como dirigente sindical. Evo Morales, siendo presidente del Estado, no dejó de ejercer su papel de dirigente máximo de las federaciones sindicales de campesinos productores de hoja de coca, tampoco la jefatura del MAS. Las fronteras entre lo corporativo y lo estatal son

tenues, tanto por la debilidad del Estado como por la fortaleza de las organizaciones sociales y su imbricación con el partido de gobierno. Por ese motivo, en el segundo semestre de 2015 se reavivó CONALCAM para promover y respaldar la propuesta oficialista para reformar la Constitución Política con la intención de habilitar a Evo Morales a una nueva postulación presidencial en 2109.

Ahora bien, esta modalidad de relación entre el Estado y las organizaciones sindicales no es novedosa; tiene su origen en la revolución nacionalista de 1952 cuando se fundó la Central Obrera Boliviana (COB) y, durante un par de años, cogobernó con el partido oficialista de entonces, una experiencia que se repitió en 1970 y en 1982. La novedad de este siglo es la conducción del proceso político por parte de una nueva elite sindical mediante un “instrumento político” (la sigla completa es MAS-IPSP y significa Movimiento al Socialismo-Instrumento por la Soberanía de los Pueblos) que implica la auto representación política de los campesinos e indígenas. Es preciso tener en cuenta que la forma sindicato, típicamente obrera, se extendió, desde la revolución de 1952, a sectores no asalariados—sobre todo campesinos—reproduciendo sus pautas organizativas: afiliación obligatoria, una sola entidad por sector y centralización de las unidades territoriales en una cúspide que involucra a sindicato, central provincial, federación departamental y confederación nacional.

Un elemento destacable de la historia del sindicalismo campesino es su adscripción a la lucha por la democracia ante los golpes militares en los años ochenta, una decisión que fue la antesala de su apuesta a la participación electoral para la disputa del poder político con candidatos propios, así como a su apoyo a las demandas por una reforma constitucional o la defensa de los recursos naturales. Es decir, el accionar sindical no se limitó al logro de reivindicaciones corporativas sino que estas se combinaron con demandas de alta agregación como la democracia, la soberanía y la nacionalización proporcionando un cariz distinto al accionar corporativo. Este hecho no impide la existencia de conflictos de intereses entre los miembros de la coalición de gobierno, tal como acontece entre campesinos e indígenas que tienen distintas concepciones de vida y modos contrapuestos de uso del territorio,

también entre cooperativas mineras y comunidades indígenas respecto a la explotación de los recursos naturales. En tal sentido, se puede hablar de una suerte de corporativismo de nuevo cuño que pretende conjugar, desde el Estado, intereses contrapuestos bajo el supuesto de que el Estado representa el interés general. Cuando prevalecen los intereses corporativos se puede decir que predomina el polo “neodesarrollista” respecto al polo “indígena”, empero ambos dan pautas para la definición de la orientación de un modelo de desarrollo que oscila entre ambos extremos –“neodesarrollismo indígena”<sup>9</sup>–, así como el proyecto de Estado Plurinacional oscila entre el nacionalismo e indigenismo (Mayorga 2011).

## **Autonomía de acción en el ejercicio de ciudadanía**

Otro rasgo que caracterizó la segunda gestión de gobierno de Evo Morales fue la demostración de cierta capacidad de acción autónoma por parte de varios sectores sociales y de los ciudadanos

---

9 Desde la primera década del siglo XXI, el proceso político en América Latina muestra la presencia de cuatro grandes orientaciones políticas que Fernando Calderón define como: modernización conservadora, reformismo práctico, modelo nacional-popular y neodesarrollismo indigenista. Se trata de orientaciones generales que se combinan de diversa manera –de acuerdo a la experiencia histórica de cada país– como respuesta a un nuevo ciclo histórico en la región que se destaca por el retorno del protagonismo del Estado y el establecimiento de nuevas relaciones entre política, economía y sociedad. La modernización conservadora es “parte de una estrategia para relegitimar la autoridad política sobre la base de ciertos valores tradicionales” y “la expansión del mercado está en el centro de estos procesos”. El modelo nacional-popular se manifiesta en “procesos de reforma constitucional que implican transformaciones en las élites” en aquellos países que “cuentan con importantes rentas energéticas”. El reformismo práctico se expresa en “procesos post-neoliberales, con estabilidad macroeconómica, respeto por las instituciones democráticas y una estrategia reformista”. Finalmente, el neodesarrollismo indigenista “aspira a una transformación productiva interna que beneficie a las mayorías, especialmente a las indígenas... la reivindicación de lo indígena interpela la reivindicación de ‘lo otro’, del distinto, del no reconocido como igual. Se trata de la fuerza cultural de los excluidos y de los diferentes” (Calderón 2006: 20).

en general, incluyendo el peso de la opinión pública. Una manifestación de acción autónoma fue el comportamiento ciudadano en las elecciones judiciales de octubre de 2011 puesto que las cifras arrojaron un empate técnico entre votos válidos, promovidos por el oficialismo, y votos nulos propiciados por la oposición. Por esa razón, ese comportamiento permite caracterizar la conducta electoral como un ejercicio de autonomía de acción ciudadana porque no se reprodujo la distribución de preferencias electorales de anteriores comicios, es decir no prevaleció la lealtad electoral de las bases del MAS; es más, no existen evidencias de un “voto cautivo” que supere un tercio del electorado. El comportamiento electoral muestra variaciones en la distribución de preferencias si se compara la acumulación de votos a favor de Evo Morales y la votación obtenida por el MAS en otros eventos electorales (ver Cuadro 4). Existe una importante franja poblacional que emite su voto de acuerdo a las circunstancias políticas, los temas de la agenda política, los liderazgos y los escenarios de la contienda electoral. A esos rasgos de la conducta electoral se suma la importancia de la opinión pública que puso límites a la conducta gubernamental mediante la reprobación de la figura presidencial en las encuestas.

**Cuadro 4**  
**MAS: porcentajes de votación entre 2005-2015**

<b>MAS</b>	<b>Votos</b>	<b>%</b>
Elecciones Presidente 2005	1.544.374	53,74%
Elecciones Prefectos 2005	942.913	35,0%
Revocatoria de mandato presidencial	2.103.732	67,41%
Elecciones Presidente 2009	2.943.209	64,22%
Elecciones Judiciales 2011	1.768.576	42,34%
Elecciones Gobernadores 2010	1.870.652	50,1%
Elecciones Presidente 2014	3.053.846	61,04%
Elecciones Gobernadores 2015	1.909.134	41,8%

Fuente: Elaboración propia con datos del Tribunal Supremos Electoral.

El parcial debilitamiento de la capacidad hegemónica del MAS se expresó en la caída de la popularidad del presidente en el

transcurso de 2011 y 2012. No se trata de un hecho irrelevante porque el liderazgo de Evo Morales es un elemento decisivo para las sucesivas victorias electorales del MAS y es el factor que garantiza la unidad de la coalición que respalda al gobierno. Es una figura política que congrega el apoyo de los sectores populares en el ámbito urbano y carece de rivales en el área rural. Dos victorias sucesivas con mayoría absoluta habían demostrado la importancia de su liderazgo, no obstante la imagen presidencial sufrió un deterioro inédito desde su arribo al gobierno como consecuencia del “gasolinazo” y el conflicto en torno al TIPNIS. Las consecuencias del descenso en la popularidad de Evo Morales no fueron deleznable porque afectaron el estilo de gestión gubernamental y pusieron en cuestión su capacidad para implementar medidas sociales y económicas. A partir del deterioro de la imagen presidencial, el gobierno encaró –como señalamos– una nueva metodología de diálogo a través de la convocatoria a “cumbres sociales” ampliando su interpelación hacia otros grupos sociales. Este ejercicio se tradujo en la elaboración de una oferta programática definida como Agenda Patriótica del Bicentenario 2025 que centra su atención en la gestión pública y en objetivos de desarrollo. En suma, los conflictos en torno al “gasolinazo” y al TIPNIS pusieron en evidencia que la legitimidad de origen del presidente no era suficiente para respaldar sus decisiones y para reproducir su legitimidad como autoridad. En la actualidad, la legitimidad democrática está sometida a un constante escrutinio ciudadano y depende de la calidad del desempeño del gobernante en el transcurso de su gestión y de la pertinencia de sus medidas (Rosanvallon 2009).

Ante ese panorama el gobierno reorientó su labor y adoptó la denominada Agenda Patriótica que constituye un *giro programático* en su proyecto de cimentación del Estado Plurinacional.

## **Giro programático en el proyecto gubernamental**

La Agenda Patriótica empezó como una búsqueda intuitiva en el marco de una “cumbre” denominada Encuentro Plurinacional para

Profundizar el Cambio, que se realizó a principios de 2012. Esa reunión fue una reacción gubernamental a los conflictos desatados por el “gasolinazo” y el TIPNIS que, en su momento, acorralaron al gobierno. Esa “cumbre” aprobó recomendaciones sobre múltiples temas, entre los que destacaron seguridad alimentaria; empleo y estabilidad laboral; salud, educación, servicios básicos y vivienda; seguridad ciudadana y lucha contra el crimen. Ese evento marca el inicio de la ampliación de la interpelación discursiva del partido de gobierno. Aparte de la presencia de campesinos y sectores sindicalizados afines al MAS se produjo la novedosa participación de sectores sociales que antaño eran adversarios del gobierno, como los empresarios privados. Un semestre después, en agosto de 2012, el presidente formuló una idea preliminar de agenda de desarrollo con la mirada puesta en el año 2025. Finalmente, en enero de 2013, en su informe de gestión de gobierno y en coincidencia con el tercer aniversario del nacimiento del Estado Plurinacional, Evo Morales cristalizó esta idea en la presentación de la Agenda Patriótica del Bicentenario 2025 que contiene metas de diversa índole, entre las que destacan algunas análogas a los Objetivos de Desarrollo del Milenio de las Naciones Unidas.

Una revisión de los “13 pilares” de la Agenda Patriótica muestra un afán de búsqueda de un modelo desarrollo que integre los ejes discursivos –nacionalismo e indigenismo– del proyecto del MAS:

- Erradicación de la extrema pobreza
- Socialización y universalización de los servicios básicos con soberanía para Vivir Bien.
- Salud, educación y deporte para la formación de un ser humano íntegro.
- Soberanía científica y tecnológica con identidad propia.
- Soberanía comunitaria financiera, sin servilismo al capitalismo financiero.
- Soberanía productiva con diversificación y desarrollo integral sin la dictadura del mercado capitalista.

- Soberanía sobre los recursos naturales, con nacionalización, industrialización y comercialización en armonía y equilibrio con la Madre Tierra.
- Soberanía alimentaria a través de la construcción del saber alimentarse para el Vivir Bien.
- Soberanía ambiental con desarrollo integral respetando los derechos de la Madre Tierra.
- Integración complementaria de los pueblos con soberanía.
- Soberanía de la transparencia en la gestión pública bajo los principios de no mentir, no robar y no ser flojo.
- Disfrute y felicidad plena de fiestas y el medio ambiente.
- Reencuentro soberano con el mar.

A nuestro juicio se trata de un *giro programático* porque la consecución de algunos objetivos cruciales –como la reducción de la pobreza, la ampliación del acceso a servicios básicos y la seguridad alimentaria– requiere un mejor desempeño de las entidades gubernamentales, particularmente exige un impulso a los gobiernos subnacionales bajo criterios de cooperación inter-institucional. Es decir, el MAS debe promover la descentralización estatal que minimizó durante ocho años al mando del gobierno puesto que el logro de objetivos más importantes de la Agenda Patriótica depende, en cierta medida, del desempeño de los gobiernos subnacionales, porque así lo determinan las competencias de los gobiernos departamentales y, en menor medida, de los gobiernos municipales e indígenas. Más que una paradoja se trata de una consecuencia lógica de la definición de las metas de desarrollo integral o Vivir Bien.

Otro aspecto relevante es que ese giro estratégico tiene como referente al bicentenario del nacimiento de la república de Bolivia, lo que contradice o minimiza la retórica refundacional del discurso oficialista que pretendió establecer una relación antitética entre República y Estado Plurinacional. La adopción de la Agenda Patriótica implica una inflexión discursiva porque al situar el horizonte programático en el emblemático año del bicentenario de creación de la república, el MAS recupera una visión de continuidad

histórica y minimiza la idea de ruptura y refundación que se manifestaba en el énfasis asignado a la descolonización como discurso y política gubernamental asentada en el indigenismo.

La adopción de la Agenda Patriótica es una muestra del avance discursivo del MAS hacia el centro del escenario político y otra manifestación del estilo político de Evo Morales que combina *retórica radical y decisiones moderadas* (Mayorga 2006). Este estilo es un factor decisivo que explica las victorias electorales de Evo Morales en el pasado, así como permite comprender el giro estratégico que se pondrá de manifiesto en la tercera gestión gubernamental del MAS para encarar los desafíos del futuro.

## Escenario político y desafíos de la tercera gestión

El tercer mandato de Evo Morales se inició en enero de 2015 enfrentando un contexto económico externo que conlleva factores de riesgo para la continuidad y profundización del “proceso de cambio”, un riesgo inexistente en las dos anteriores gestiones bajo la conducción del MAS. La amenaza externa provocada por la recesión económica internacional es el dato novedoso que marcará el período 2015-2020 y se combinará con la tensión política e institucional provocada por la estrategia oficialista dirigida a promover una reforma constitucional parcial para aprobar una nueva postulación presidencial de Evo Morales.

Contrariamente a lo que acontece en la economía, la política se destaca por un acontecer sin amenazas. Los resultados electorales de octubre de 2014 consolidaron un contexto interno con nítidos rasgos de estabilidad política y continuidad institucional que se constituyen en recursos aptos para la ejecución de una estrategia gubernamental dirigida a mitigar el impacto de la caída del precio del petróleo que afecta a la “economía del gas natural”, principal sostén del patrón de desarrollo, pese a las afirmaciones gubernamentales que le asignan similar o mayor importancia a la demanda interna. Como se sabe, el éxito del patrón de desarrollo boliviano vigente desde hace una década es fruto de una política



heterodoxa que se expresa en una combinación de estabilidad macroeconómica, elevados ingresos por exportación de materias primas, inusitado crecimiento de reservas internacionales, protagonismo del Estado con incremento de la inversión pública y redistribución de excedentes estatales mediante bonos y política sociales.

Así, la economía se constituye en el tema central de la agenda del tercer gobierno de Evo Morales. Su importancia es crucial y no se limita a la esfera económica, tal como reconoció Evo Morales al afirmar que “ahora vamos a ver si somos proceso... somos revolución o no” (*Página Siete*, 20 de diciembre 2104). En suma, una amenaza coyuntural pondrá en cuestión la sostenibilidad del proyecto estatal y, también, la profundidad estructural de las transformaciones. De manera implícita este es uno de los temas que explican la motivación oficialista para impulsar una nueva postulación presidencial de Evo Morales en 2019 modificando la Constitución Política a través de un referendo, previsto para el primer semestre de 2016.

En el ámbito político sobresalen algunos temas en la agenda de reforma o fortalecimiento institucional que tienen importancia estratégica para la edificación del Estado Plurinacional. Un tema de importancia estratégica es la consolidación de las autonomías departamentales e indígenas, por su importancia para la ejecución de la Agenda Patriótica y que, por los resultados de los comicios subnacionales de marzo de 2015, dispone de un escenario político e institucional proclive a la concertación debido a la existencia de mayor pluralismo en las interacciones partidistas. Esta posibilidad sigue vigente a pesar de los resultados negativos en los referendos realizados en el segundo semestre de 2015 en cinco departamentos (provincias) y que culminaron con el rechazo a los estatutos que permitían consolidar la cualidad autonómica de esos gobiernos subnacionales<sup>10</sup>. Este hecho retrasará el proceso

---

10 En septiembre de 2015 se realizaron referendos para aprobar estatutos autonómicos en cinco departamentos (provincias) y en dos municipios indígenas para avanzar en la descentralización estatal. El MAS impulsó el

de descentralización estatal, empero no menoscaba la importancia de la configuración del campo político después del ciclo electoral 2014-2015.

Para analizar los efectos ese ciclo electoral y evaluar las condiciones del accionar gubernamental en la tercera gestión de Evo Morales es preciso realizar un esbozo del campo político y sus modificaciones en el transcurso del “proceso de cambio”.

La primera gestión del MAS (2006-2009) se caracterizó por un campo político matizado por la polarización ideológica en el marco del proceso constituyente que concluyó con la aprobación del modelo de Estado Plurinacional, cuyos alcances fueron limitados debido al accionar de la oposición regional y parlamentaria. El rasgo sobresaliente del campo político fue la combinación entre *gobierno dividido* (la oposición controlaba la cámara alta) y una *pugna vertical de poderes* (la mayoría de las autoridades subnacionales eran rivales del presidente) que provocó una situación de crisis recién resuelta en enero de 2009 con la aprobación de la nueva Constitución Política del Estado.

El segundo gobierno de Evo Morales (2010-2014) se distinguió por el crecimiento económico y el impacto de las políticas redistributivas, así como por el rechazo ciudadano a varias decisiones gubernamentales. Los conflictos en torno al “gasolinazo” y al TIPNIS pusieron en evidencia los límites del decisionismo presidencial pese a la concentración de recursos de poder institucionales en el MAS, la principal característica del campo político en esa fase. El partido de gobierno tuvo el control de las dos cámaras y la mayoría de los gobiernos departamentales y municipales. Sin embargo, sus decisiones fueron revertidas por la movilización ciudadana y la acción autónoma de actores sociales –incluso aliados del MAS– denotando los límites de la capacidad hegemónica del proyecto estatal. Por esa razón, la segunda gestión se caracterizó por

---

voto positivo pero se impuso el “no” en las cinco consultas departamentales. Asimismo, solamente una de las dos autonomías indígenas aprobó su estatuto. Estos resultados implican un rezago en la consolidación de los gobiernos departamentales como unidades descentralizadas pero no afectan su participación en la ejecución de la Agenda Patriótica.

una construcción *minimalista* del Estado Plurinacional reforzada con un *giro programático* en el proyecto gubernamental dirigido a ampliar –diversificándola–su base social de apoyo.

El *giro programático* fue una respuesta a la pérdida de popularidad de Evo Morales y se expresó –en 2013– con la adopción de la Agenda Patriótica del Bicentenario 2025 como plan general de la gestión estatal; también se manifestó en la realización de “cumbres” con la participación de actores sociales antaño ausentes en el discurso oficialista, como los empresarios. Ese *giro programático* tuvo varios efectos políticos y explica, en cierta medida, la victoria electoral de Evo Morales en octubre de 2014; este giro –en una suerte de consecuencia no buscada– también estableció algunas pautas para la definición de la estrategia gubernamental dirigida a enfrentar la caída del precio del petróleo. Un ejemplo nítido es la confluencia de intereses entre el gobierno y sectores empresariales en torno a la ejecución de un programa de inversiones en el rubro de producción agrícola para la exportación y el consumo interno y que, en el plan gubernamental, aparece como una opción para resistir los impactos de un contexto económico externo desfavorable.

Es decir, en la medida que no se ha modificado el patrón primario-exportador puesto que las inversiones en industrialización tendrán resultados a mediano y largo plazo, las acciones gubernamentales se dirigen a propiciar alianzas con sectores empresariales para orientar las inversiones al incremento de la producción. Esto al margen de las últimas disposiciones en el sector de hidrocarburos que denotan una vez más el carácter heterodoxo de su política económica, incluida la nacionalización, puesto que, desde el fracaso del “gasolinazo” en 2010, el gobierno aprobó normas que incentivan las inversiones extranjeras para exploración y explotación petrolera. Es decir, la visión gubernamental pretende convertir una amenaza externa en una oportunidad apuntando a modificar la centralidad del gas natural y los minerales en el patrón de desarrollo. En suma, el MAS debe definir el ritmo y la orientación de la transformación del patrón de acumulación primario-exportador en un modelo de desarrollo cuyos contornos se definirán en la

tercera gestión de Evo Morales. Una gestión enfrenta un campo político que se tornó complejo por la combinación de los efectos políticos de las elecciones presidenciales de 2104 y de los comicios departamentales y municipales de 2015.

## **Efectos políticos de las elecciones subnacionales**

Para evaluar a cabalidad los comicios realizados en marzo de 2015 es importante considerar la distribución del poder político en Bolivia desde la primera victoria electoral de Evo Morales en diciembre de 2005. Precisamente, un rasgo novedoso del “proceso de cambio” es la configuración de un complejo escenario político debido a la combinación de dos lógicas de distribución de los recursos institucionales de poder que inciden en el proceso político decisional, o sea, en el estilo de gobierno. A la convencional distribución horizontal que define las relaciones entre el ejecutivo y el parlamento se sumó –desde 2005– una distribución vertical del poder que establece el nexo entre el presidente y las autoridades departamentales. Antes de 2005, únicamente la dimensión horizontal definía la distribución del poder porque se limitaba al ámbito parlamentario y se encaraba bajo el fantasma de la ingobernabilidad incentivando la formación de coaliciones partidistas (la denominada “democracia pactada” vigente entre 1985 y 2002) en respaldo del presidente. Ahora bien, la elección de prefectos mediante voto popular en diciembre de 2005 sentó las bases de una división vertical de poderes que, con la implementación de las autonomías departamentales desde 2010, se institucionalizó como un rasgo central del Estado Plurinacional.

A partir de esa complejización de la distribución del poder se analizan los efectos políticos de los resultados de los últimos comicios subnacionales –como parte del ciclo electoral 2014-2015– considerando las tres gestiones gubernamentales del MAS. Resulta inútil el ejercicio de comparar los resultados de las elecciones presidenciales de octubre de 2014 y los comicios subnacionales de

marzo de 2015; primero, porque en las elecciones que no entra en juego la presidencia ese constata una disminución de la votación favorable al MAS; y segundo, porque no aporta elementos para dilucidar los rasgos de la capacidad hegemónica del MAS, puesto que un tema es la supremacía electoral, y otro asunto es la capacidad hegemónica de un actor político.

La consideración de ambas dimensiones –distribución horizontal y vertical del poder– permite evaluar las condiciones para la gobernabilidad democrática en sus dos acepciones: como estabilidad política en el proceso decisional y como capacidad de gestión para resolver demandas. En esa medida nos interesa destacar la nueva configuración del campo político comparando las características de las *dimensiones horizontal y vertical de la distribución del poder* en el transcurso de las tres gestiones de Evo Morales.

La primera gestión de Evo Morales se caracterizó por una intensa polarización política que se expresó institucionalmente en la coexistencia de dos figuras complejas entre 2006 y 2009: *gobierno dividido* en la dimensión horizontal de la distribución del poder y *pugna de poderes* en la dimensión vertical puesto que, en el primer caso, el Senado estuvo controlado por la oposición y, en el segundo, se conformó una coalición mayoritaria de prefectos (gobernadores) hostiles al presidente. Esa pugna concluyó en 2008 con la realización de un referendo por la revocatoria de mandato del presidente y de los prefectos. Evo Morales fue ratificado con 67% de votos, dos prefectos perdieron su mandato y la pugna vertical de poderes disminuyó en su intensidad.

En cambio, en la segunda gestión entre 2009-2014, el MAS controló ambas dimensiones de la distribución del poder porque obtuvo una mayoría calificada en la Asamblea Legislativa Plurinacional y logró el control de siete de las nueve gobernaciones departamentales. Fue una fase de despliegue de la capacidad hegemónica del proyecto del MAS bajo un gobierno que concentró el poder de manera inédita. Se fortaleció el decisionismo presidencial porque se debilitaron los controles de carácter multipartidario (por la carencia de pluralismo en el órgano legislativo) y de carácter

contramayoritario (debido a la subordinación de otros órganos del Estado al ejecutivo)<sup>11</sup>. También se acrecentó el centralismo por la precariedad de los gobiernos departamentales y la lentitud en la elaboración de estatutos autonómicos.

La tercera gestión del MAS muestra una combinación inédita en la distribución del poder. En la *dimensión horizontal*, merced a los resultados de octubre de 2014, se reprodujo la mayoría calificada oficialista en la Asamblea Legislativa y, en marzo de 2105, los comicios subnacionales han forjado una interesante distribución de poder en la *dimensión vertical*. Es decir, no se repetirá la polarización conflictiva de la primera gestión, tampoco se reiterará la supremacía oficialista de la segunda gestión.

Esa distinción permite evaluar los resultados de los comicios departamentales de marzo de 2015. Seis gobernadores electos son oficialistas y tres son de signo opositor. Vale la pena mencionar que en dos distritos se realizó segunda vuelta debido a que ningún candidato obtuvo mayoría absoluta. Excepto en un departamento (provincia), el MAS tiene la mayoría de escaños en las asambleas legislativas departamentales, y la oposición tiene una presencia legislativa importante en tres departamentos aunque ese vocablo –“la oposición”– sólo sirve para designar a los rivales del MAS; no caracteriza a un actor específico, menos a una coalición partidista

Los resultados de los comicios subnacionales configuraron escenarios políticos pluralistas más proclives a la interacción política y a la colaboración intergubernamental porque las autoridades tienen intereses comunes vinculados a la consecución de logros en su gestión y planes de potenciamiento de liderazgo local para transitar a la arena nacional<sup>12</sup>.

---

11 Las definiciones de control multipartidario y control contramayoritario en Przeworski (2004).

12 Una interpretación distinta apunta a destacar que los resultados de esos comicios expresan la emergencia de “otro pluralismo”. Este nuevo tipo de pluralismo “gira en torno a la existencia de dinámicas de afirmación de identidades políticas que no pueden ser definidas ni entendidas a partir de la idea convencional de pluralismo político-partidario y electivo de los sistemas políticos democrático-liberales. En todo caso, habla de la fuerte incidencia

En ejemplo al respecto es el gobernador de La Paz, que tiene que enfrentar una figura de *gobierno dividido* porque tiene minoría en la asamblea legislativa departamental. Un cuadro similarmente complejo enfrenta el gobernador de Tarija porque en ese departamento se eligieron subgobernadores y tres fuerzas obtuvieron cargos y también representación en la asamblea legislativa, aparte de que el Alcalde de la capital representa a otra fuerza política. En este caso también existen incentivos para una colaboración mutua capaz de desplazar la pugna entre oficialismo y oposición. Inclusive en el caso de Santa Cruz, donde venció el Movimiento Demócrata Social (Demócratas) con mayoría absoluta, es previsible una relación de colaboración con el gobierno central merced a la suscripción de los acuerdos con los empresarios agroindustriales para impulsar la producción alimenticia. Esta posibilidad se encuadra en las necesidades de la implementación de la Agenda Patriótica que, en general, puede incentivar acuerdos entre gobierno central y gobernadores opositores, incluyendo a los alcaldes opositores o ajenos al MAS que vencieron en la mayoría de las ciudades –y en las más importantes, incluyendo El Alto y La Paz– y manejarán el 60% de los recursos públicos.

En todo caso será crucial el curso de la recomposición del campo opositor puesto que cambiaron sus componentes: el MSM fue desplazado por el PDC, se mantiene la presencia de UN e ingresa una nueva agrupación, Demócratas, porque la alianza electoral Unidad Demócrata ya no tuvo vigencia en las elecciones subnacionales. Es decir, existe una menor fragmentación en el campo opositor y las tres fuerzas con representación parlamentaria tienen afinidad ideológica; un rasgo que no se repite en la constelación de gobernadores y alcaldes opositores que tienen diversas filiaciones y posturas respecto al MAS; un ejemplo nítido es el contraste entre los discursos de los gobernadores de La Paz

---

y centralidad que ha adquirido un ‘segundo circuito’ de afirmación de las identidades políticas, esto es, de la emergencia de identidades que se procesan a través de formatos asociativos, corporativos y de iniciativa ciudadana directa. En suma, dinámicas que en los hechos puentean y subvierten a las estructuras sedimentadas del pluralismo político-partidario” (García 2015).

y Santa Cruz que critican al gobierno desde el comunitarismo y el liberalismo, respectivamente.

En suma, la economía se convierte en un factor de amenaza para la tercera gestión de gobierno y la política se tensionará con el debate sobre la búsqueda oficialista de otra reelección presidencial, sin embargo existen condiciones políticas e institucionales para una relación colaborativa entre niveles de gobierno y una mayor interacción pluralista en torno a los objetivos de desarrollo provistos por la Agenda Patriótica del Bicentenario 2025 que puede perfilar el derrotero de un modelo de desarrollo afín al “proceso de cambio”.

## Bibliografía

- Fernando Calderón 2006 “Sin idea de continuidad histórica no hay idea de ningún tipo de nación”. Entrevista en *T'inkazos. Revista Boliviana de Ciencias Sociales*, La Paz, PIEB, Núm. 21, diciembre.
- Fuertes Sánchez, Nelba 2012 “CONALCAM. Una alianza por el cambio” en Mayorga, Fernando (coordinador) *Estado, ampliación de la democracia y disputa política*, Vol. 1, Cochabamba: DICyT, ASDI, CESU, UMSS.
- Fundación UNIR 2012 *Conflictividad y visiones de desarrollo. Recursos naturales, territorio y medio ambiente 2011-2011*, La Paz: UNIR.
- García Yapur, Fernando L. 2015 “La recomposición del campo político en Bolivia”, mimeo.
- Mayorga, Fernando 2006 “El gobierno de Evo Morales: entre nacionalismo e indigenismo”, en *Nueva Sociedad*, Buenos Aires, Núm. 206, noviembre-diciembre.
- Mayorga, Fernando 2011 *Dilemas. Ensayos sobre democracia intercultural y Estado Plurinacional*, La Paz: CESU-UMSS/ Plural Editores.
- Mayorga, Fernando 2014 *Incertidumbres tácticas. Ensayos sobre democracia, populismo y ciudadanía*, La Paz: PIEB, Ciudadanía, Plural Editores.



- Przeworski Adam 2004 “Política y administración” en Varios autores, *Política y gestión pública*, Buenos Aires: CLAD/FCE.
- Rosanvallon, Pierre 2009 *La legitimidad democrática*, , Argentina: Manantial Ediciones.
- Sartori, Giovanni 1987 *Partidos y sistemas de partidos*, Madrid: Alianza Editorial.
- Tcach, César 2011 “Pensar las coaliciones en la Argentina contemporánea”, *Temas y Debates*, Universidad Nacional de Rosario, Núm. 21.



# Elecciones 2014 en Costa Rica: El “cambio”... de las urnas al gobierno

*Ciska Raventós Vorst\**

Con la intención de contribuir a la tarea de analizar las mutaciones de la democracia en la región, me propongo abordar la relación entre elecciones y gobierno. Específicamente, busco analizar la relación entre la legitimidad que concede a los representantes electos el voto de los ciudadanos (legitimidad de origen) y la legitimidad en el ejercicio del gobierno (legitimidad de ejercicio); sobre la base de los comicios presidenciales y legislativos efectuados en Costa Rica en 2014 y los primeros once meses del nuevo gobierno (mayo de 2014 a marzo de 2015).

Mi punto de partida es un texto de Isidoro Cheresky (2012) que enmarca discusiones al respecto. En él caracteriza los cambios que se están produciendo en el vínculo representativo de las democracias contemporáneas: el debilitamiento de los partidos, el predominio de los liderazgos de popularidad y un desacoplamiento de la legitimidad de origen y la legitimidad de ejercicio. Si bien las elecciones son en la actualidad la fuente indiscutida de la legitimidad de origen de los gobiernos en América Latina, y en la mayor parte del mundo, esto es cada vez menos suficiente

---

\* Doctora en Sociología por la New School for Social Research y Magister del Programa Centroamericano de Sociología de la Universidad de Costa Rica. Trabaja en el Instituto de Investigaciones Sociales y el Centro de Investigación y Estudios Políticos de la Universidad de Costa Rica. Investiga temas de ciudadanía, participación ciudadana, elecciones y protesta.

para garantizarle a la otra solidez y persistencia. La confianza que el electorado deposita en quien elige parece ser cada vez más limitada y tentativa y menos comprometida en un apoyo firme y duradero a lo largo de su gestión. Cheresky sostiene, además, que este cambio no supone necesariamente una crisis ni un debilitamiento. El estado de desconfianza permanente de la ciudadanía puede conducir a que esta no delegue plenamente su soberanía en los representantes electos y que, más bien, refuerce la vigilancia sobre estos, lo cual podría entonces profundizar la democracia al promover la rendición de cuentas en el ejercicio de los gobiernos.

Acepto que este es un resultado posible, pero no el único. Un camino alternativo es que el paso reiterado de la esperanza del momento electoral al desencanto con el gobierno podría profundizar el malestar ciudadano con la política y los políticos. En este caso, en lugar de llevar a una profundización de la democracia a través del aumento del involucramiento de una ciudadanía desconfiada en la cosa pública podría más bien producir desafección y desinterés.

Para desarrollar la comparación entre un momento y el otro es importante tener presentes transformaciones en las instituciones que constituyen el vínculo representativo, en particular en las formas en que se realizan las elecciones, en los alcances del ejercicio de los gobiernos producto de las reformas del Estado y en las formas en que realizan sus funciones los partidos políticos.

Las campañas electorales se han vuelto cada vez más importantes y decisivas dado el debilitamiento de las identidades partidarias que en otras épocas determinaban el voto. En el pasado, la mayor parte de las personas votaban de forma consistente a lo largo del tiempo por el partido de su preferencia, muchas inclusive como parte de una arraigada tradición familiar. Actualmente, esto ya no es así. Un creciente número de electores no son leales a ningún partido y en el presente deciden su voto a partir de un conjunto de factores de diversa naturaleza. Como consecuencia, cambian con facilidad su opción de una elección a otra e, incluso, dentro de un mismo proceso electoral.

En la actualidad las campañas electorales descansan, fundamentalmente, en la construcción de imágenes publicitarias que

se elaboran a partir de la indagación sistemática y minuciosa, mediante encuestas y otros instrumentos, de las aspiraciones, los miedos, las creencias, las actitudes y las necesidades de la gente (Dalton, Klingeman, 2007).

Por otra parte, una vez electos, los nuevos gobernantes se encuentran con menores instrumentos de acción estatal que en el pasado para cumplir con los objetivos que se trazaron al postularse y durante la campaña. Muchas decisiones ya no pasan por el Estado y se ha incrementado el poder de otros actores, en especial de los medios de comunicación y de los actores económicos dominantes, en la conformación del campo de acción posible.

En este marco busco entender la elección costarricense de 2014 y su relación con los primeros once meses de gobierno de Luis Guillermo Solís.

## Los resultados electorales de 2014

Las votaciones del 2014 tuvieron resultados sorprendidos. El 2 de febrero, Luis Guillermo Solís Rivera, candidato del Partido Acción Ciudadana (PAC), que iba de cuarto en todas las encuestas, obtuvo el primer lugar con 31% de los votos válidos. Le siguió de cerca Johnny Araya Monge, candidato del Partido Liberación Nacional (PLN), en el gobierno, con un 30%, el cual había sido el favorito en las encuestas al inicio de la campaña, en octubre de 2013. José María Villalta Flórez-Estrada, del Frente Amplio (FA), quien aparecía en primer o segundo lugar en diciembre y a principios de enero (dependiendo de las encuestas), llegó de tercero, con un 17%. Los diez candidatos restantes obtuvieron en conjunto el 12%. La abstención, que ha oscilado entre el 30,0% y el 34,8% desde 1998, ascendió al 31,8%.

Como ningún candidato obtuvo el 40% requerido para ganar las elecciones se celebró una segunda vuelta, el 6 de abril. entre los dos primeros lugares: Solís y Araya. Frente a una derrota segura, escasez de fondos de campaña, Araya se retiró de la contienda un mes antes. Con ello, Solís quedó de hecho como candidato único.

Ganó los comicios con el 78% de los votos emitidos, mientras Araya obtuvo el 22%. La abstención aumentó al 43,5%. El resultado más importante del balotaje de abril lo constituyó la rotunda victoria obtenida por Luis Guillermo Solís.

Las elecciones legislativas, que se habían definido el 2 de febrero, dieron lugar a una Asamblea Legislativa muy fraccionada (nueve partidos), en la cual ningún partido tiene la mayoría absoluta. El partido de gobierno, PAC, solo eligió a trece de los cincuenta y siete escaños (22,8%), con lo cual no es siquiera la minoría más grande. En cambio el PLN, con dieciocho diputados, sí lo es. Los restantes veinte y seis diputados se distribuyen así: nueve del Frente Amplio (FA), ocho del Partido Unidad Socialcristiana (PUSC), cuatro del Movimiento Libertario (ML), dos de Renovación Costarricense y cuatro fracciones unipersonales. Cabe anotar que los últimos seis diputados provienen de partidos de inclinación religiosa conservadora, mayoritariamente evangélica.

La fracción que más creció fue la del Frente Amplio (pasó de una curul a nueve), seguida por un aumento modesto del PAC (de once a trece diputados) y del PUSC (de seis a ocho). Los principales perdedores fueron el Movimiento Libertario (de nueve a cuatro) y el PLN (de veinticuatro a dieciocho), la fracción más pequeña desde su fundación en 1951.

## **La campaña electoral (octubre 2013-abril 2014)**

La campaña electoral se inició en un clima de malestar ciudadano con la política y los políticos y un amplio descontento con el desempeño del gobierno (Alfaro, 2013; PEN, 2013; UNIMER, 2013). Nueve de cada diez personas percibían que el gobierno actuaba a favor de unos pocos y tres cuartas partes lo consideraba corrupto (UNIMER, 2013). Las acciones colectivas de protesta, que habitualmente se reducen en el año electoral, se mantuvieron a un nivel alto (Programa Estado de la Nación, 2014). Al descontento político se sumaba el deterioro de las condiciones sociales. A diferencia de la mayor parte de la región latinoamericana, en

Costa Rica sigue aumentando la desigualdad y se ha estancado la proporción de la población en condición de pobreza desde hace más de dos décadas. Asimismo, durante los últimos años se ha incrementado el desempleo y el empleo precario. En el período de Laura Chinchilla, que asumió la Presidencia en 2010, la Caja Costarricense del Seguro Social, la institución estatal proveedora de atención médica y de la mayor parte de las pensiones, sufrió la peor crisis financiera de su historia, lo cual generó incertidumbre en la población sobre el futuro de la provisión de salud.

Al inicio de la campaña, la mayor parte de la ciudadanía se mostraba desinteresada (40%) o decepcionada (35%); solo un 15% encaraba los comicios con entusiasmo (UNIMER, 2013). Si bien ha habido un malestar con la política y los políticos desde hace más de década y media, estos sentimientos se exacerbaron en 2013. Prevalecía, además, una cierta resignación dado que, pese al mal desempeño de su gobierno, era bastante factible que el PLN volviera a triunfar debido al fraccionamiento de la oposición. Además, este partido era el único que, en comparación con los otros, conservaba una base social más sólida y leal.

Sin embargo, aun esta resultaba pequeña en relación a lo que había sido en el pasado, pues apenas llegaba a alrededor de una quinta parte del electorado (UNIMER, 2013).

La mayor parte de los costarricenses no quería un tercer gobierno del PLN; no obstante, no había un partido o una coalición capaz de canalizar esa aspiración. Entre 2011 y 2013 hubo varios intentos de construir coaliciones opositoras (PUSC/PAC/ML, PUSC/PAC y PAC/FA) pero todas fracasaron. Unas buscaban unificar a todas las fuerzas “no “liberacionistas para evitar un tercer gobierno consecutivo del PLN, mientras que otras aspiraban a construir una alternativa que tuviera alguna consistencia ideológica (de centro o de centro izquierda).

La campaña se inició en octubre 2013 con una clara ventaja de Araya (PLN) en las encuestas. Este buscó cuidar esa ventaja organizando comités de funcionarios estatales para colaborar en la campaña (Chavarría, 2013). Araya trató, además, de sacarle provecho a su larga trayectoria de más de veinte años como alcalde

de la capital, exaltándola como modelo de eficiencia y logros. Uno de los *spots* más difundidos por los medios de comunicación fueron aquellos en los cuales Araya, después de señalar proyectos y obras concretas que ponían de manifiesto esa eficiencia y esos logros, le decía al elector: “Contrátame”.

Simultáneamente, los dirigentes del PUSC trataron de revivir el partido con la candidatura de un prestigioso médico pediatra, director del Hospital Nacional de Niños, Dr. Rodolfo Hernández. Sin embargo, pese a que en sus inicios la campaña mediática logró captar un creciente número de intenciones de voto, el proyecto se vino abajo cuando el médico Hernández retiró su candidatura debido a agudos conflictos internos con varios dirigentes de su partido. Con ello fracasó el intento de revitalizar el PUSC.

Los restantes partidos aparecían con una intención de voto inferior al 10%, incluido el PAC, el cual había alcanzado el segundo lugar en las dos elecciones anteriores (2006 y 2010) y contaba con un grupo parlamentario que, por su número, solamente era superado por el oficialista PLN. En las tres elecciones en las que había participado, el PAC había impulsado como candidato presidencial a su fundador, el economista Ottón Solís, mientras que en 2014 postuló a Luis Guillermo Solís Rivera, quien obtuvo la candidatura, por un escaso margen, en una elección interna del partido en la que hubo baja participación.

En los primeros meses de campaña se evidenció que Solís Rivera resultaba muy poco conocido en el país, a pesar de que antes de ingresar al PAC había sido miembro destacado del PLN, del cual llegó a ser secretario general entre 2002 y 2003. El simple pero expresivo hecho de que Solís iniciara su campaña con el afán urgente y primordial de darse a conocer (“Soy Luis Guillermo Solís y quiero que me conozcan”) ponía de relieve la poco alentadora situación en la cual se encontraban él y su partido apenas a poco más de dos meses del día de las elecciones. Su campaña buscaba construir una imagen de un profesor universitario de sólida trayectoria, de origen social modesto y estilo de vida austero (“Esta es mi familia, este es papá, este mi trabajo, estos son mis alumnos, tengo un carro, un reloj y cuatro trajes que me quedan...”)



También buscaba posicionar que estaba respaldado por un equipo calificado para dirigir el país (“el mejor equipo para gobernar”).

En este contexto de indefinición del campo opositor se dio el rápido crecimiento de la candidatura de José María Villalta, joven diputado de la fracción legislativa unipersonal del izquierdista Frente Amplio, que triplicó la intención de voto entre septiembre y noviembre, y, dependiendo de las encuestas, llegó a ocupar el primer o segundo lugar de la intención de voto. La amplia cobertura mediática que tuvo este crecimiento ocultaba un segundo dato, de que la mitad de las personas que pensaban acudir a las urnas todavía estaba indecisa. La campaña de Villalta tuvo como ejes la lucha contra la desigualdad y la pobreza, contra la corrupción y por la defensa del Estado y la defensa de los derechos humanos. Desarrolló la imagen de un *outsider* de la política tradicional diferente de todos los demás (“No soy de los mismos de siempre”) y sin antecedentes de corrupción (“No tengo rabo que me majen”).

El avance de la candidatura de Villalta, así destacado por el principal periódico de las élites políticas y económicas del país, La Nación, motivó a un grupo de grandes empresarios a fundar y financiar una organización denominada “Alianza Costa Rica” con el objetivo de impulsar una campaña, en empresas y medios de comunicación, que advertía sobre los peligros de pérdida de empleos y fuga de la inversión extranjera que podía traer un eventual triunfo de Villalta. La campaña apeló también al dispositivo anticomunista que había sido utilizado con éxito durante la “guerra fría”, no sólo contra la izquierda sino también contra candidatos socialdemócratas (González, 2005; Muñoz, 2008a, 2008b) e invocó creencias religiosas en contra de su defensa de las uniones de las parejas del mismo sexo y la fertilización *in vitro*.

Por su parte, los medios de comunicación y los otros candidatos, con algunas diferencias entre ellos en cuanto a la insistencia, el miedo y la alarma que deseaban expandir, dieron su propia contribución a la cruzada orientada a poner en duda la confiabilidad del Frente Amplio y Villalta y exaltar cualquier indicio que, en su opinión, pusiera de manifiesto las verdaderas intenciones de este partido y su líder: instaurar en Costa Rica un régimen “chavista” o “sandinista”.

A la reiteración de los mensajes de sus adversarios se sumaron algunas contradicciones y diferencias entre dirigentes del Frente Amplio, así como las vacilaciones de Villalta sobre los alcances de algunas propuestas de cambio. En los debates televisivos que se llevaron a cabo en enero, tres de los cinco candidatos que participaron en ellos (Guevara, Piza y Araya) enfilaron sus principales ataques contra Villalta. Incluso la campaña del PAC se sumó a esos ataques, hacia el final de la campaña, aunque con menor hostilidad que el ML, PUSC y PLN.

Los ataques contra Villalta contribuyeron a frenar su crecimiento. Sin embargo, el ambiente de polarización ideológica y política que crearon se volvió contra quienes lo atacaban y contribuyó a destacar la figura de Luis Guillermo Solís como una opción moderada, libre de extremos. De allí que, en enero, durante las últimas semanas de la campaña, se diera un notable movimiento de simpatía y adhesión, sobre todo en las regiones urbanas del densamente poblado y electoralmente decisivo Valle Central, hacia la candidatura de Luis Guillermo Solís (PAC), quien había aparecido siempre en el cuarto o quinto lugar en las encuestas. En los debates presidenciales, Solís se vio favorecido no solo por esa aureola de moderación, centrismo y prudencia sino también porque su participación en las discusiones y los *spots* publicitarios subrayaban la imagen de una persona sencilla, afable y cercana a la gente.

En la segunda ronda, la candidatura de Solís reunió la oposición a la continuidad del PLN. Esto se hizo evidente, por primera vez, con la publicación de una encuesta por el Semanario Universidad a principios de marzo: 64,4% de las personas entrevistadas votarían por Solís, en tanto que 20,9% lo harían por Araya (Semanario Universidad 05.03.2014). Con datos como estos, la seguridad de que iba hacia una contundente derrota llevó a Araya a renunciar a sus aspiraciones, con lo cual la campaña electoral se redujo a solo la participación de Solís. Este intensificó su publicidad y sus recorridos por todo el territorio nacional en “la ruta de la alegría” y la constante reiteración del eslogan “Vamos a cambiar a Costa Rica porque con Costa Rica no se juega”. Para reforzar

la legitimidad de su ya incuestionable triunfo, y ante el riesgo de que hubiera una alta abstención por falta de competencia, Solís planteó como meta obtener un millón de votos y hacer indudable la idea de que él y su partido significaban el cambio tan esperado y la salvación del país. El éxito de estas aspiraciones se evidenció en el enorme apoyo obtenido por Solís: logró un millón doscientos setenta y seis mil votos, una apreciable cantidad más del millón que se había propuesto.

## **Respuesta ciudadana a la campaña electoral**

Hay que señalar que a pesar de un frío comienzo, la polarización terminó por captar el interés de la mayor parte de la ciudadanía y la motivó a asistir a las urnas, de tal forma que, al contrario de lo esperado, la abstención no se incrementó con respecto a las últimas cuatro elecciones.

Las elecciones del 2014 mantuvieron la tendencia al incremento de la importancia de los liderazgos personalistas y confirmó el debilitamiento del vínculo ciudadano con los partidos. Los partidos tradicionales han perdido adeptos en los últimos veinte años y los partidos nuevos, surgidos al comienzo de este siglo, no han generado lealtades persistentes. (IIS, 2006; CIEP/ES, 2010; CIEP, 2010). Con la excepción del PLN, ningún partido cuenta con una base sólida de votantes leales, e incluso ese partido apenas mantiene una base que es la más pequeña y frágil de su historia.

Una sólida mayoría de la ciudadanía decide su voto según el candidato de su preferencia desde hace varios comicios. Este cambio en el vínculo representativo, de la democracia de partidos a los liderazgos de popularidad ha venido acompañado de un aumento notable de la volatilidad del voto. En las elecciones efectuadas durante lo que va de este siglo, dos terceras partes de las personas han votado, entre una y la siguiente, por el candidato o la candidata de un partido diferente (Fernández, 2014). Esto representa un cambio importante con respecto a las elecciones de la última década del siglo anterior, en las cuales dos terceras partes

de las personas votaban consistentemente por el mismo partido entre una votación y la siguiente, y solo un tercio solía variar de parecer; este sector, por cierto, era el que definía el resultado final de una contienda electoral. Ese cambio ha hecho mucho menos predecibles los resultados y contribuye bastante a que adquiera mayor peso la campaña electoral en la definición de los resultados (Fernández, 2014; Raventós, Fernández, 2014).

La indecisión en la elección de 2014 aumentó, además, otro tipo de volatilidad definido por los cambios en la intención de voto durante un mismo proceso electoral. Estos comicios fueron impulsados —como hemos analizado— por la oposición a la continuidad del PLN, por el rechazo de lo existente, por la demanda de un cambio y la búsqueda de un candidato que lo hiciera posible. Sin embargo, la dispersión —en muchos candidatos— de la oposición al PLN dificultó la decisión de los ciudadanos y exacerbó los frecuentes cambios en la intención de voto de la ciudadanía a lo largo de la campaña. Según los resultados de una encuesta cuyo propósito era darle seguimiento al proceso de toma de decisión del voto por parte de los ciudadanos, solo una quinta parte de ellos había decidido su voto antes del inicio de la campaña en octubre de 2013 y únicamente una tercera parte mantuvo su decisión de voto una vez que la tomó. Dos tercios de los entrevistados dudaron entre votar o no votar y, si se inclinaban por la primera opción, en decidir por quién. El efecto centrípeto hacia la candidatura de Luis Guillermo Solís se confirmó en que el 63% de quienes votaron por él en la primera vuelta se decidió a menos de un mes de las elecciones. La estrategia “atrapa-todo” del PAC atrajo a un sector que al principio había pensado en votar por Villalta y que después se asustaron, así como por el formado por aquellos que se habían mantenido indecisos durante toda la campaña. En menor medida, también atrajo a simpatizantes de los demás partidos (CIEP, 2014).

Como se señaló, la segunda ronda fue muy diferente a la primera, en la medida en que se consolidó en la candidatura de Solís la oposición a la continuidad del PLN. El resultado apabullante afianzó la legitimidad de la designación del nuevo presidente.

En síntesis, podríamos decir que gran parte de los electores vivió un proceso de decisión que osciló entre el deseo y el temor al cambio, entre la insatisfacción con el gobierno anterior y el miedo a lo desconocido. La decisión de la mayoría de los votantes finalmente se decantó por una alternativa que se percibía como portadora de un cambio, pero de un cambio moderado, no radical. Esto pone de relieve características de la cultura política costarricense, la aversión al riesgo y la oposición a los extremos.

La elección también puso de manifiesto importantes diferencias en las bases geográficas y sociales del voto. Solís solamente ganó las principales ciudades del país en la primera ronda, perdió las zonas rurales y las costas, donde obtuvo en general el tercer lugar, después de Araya y Villalta, que obtuvieron el primer y segundo lugar respectivamente. Este resultado es concordante con los logrados por el PAC en las dos elecciones anteriores: su base social es fundamentalmente urbana y de las capas media.

## **De la legitimidad de origen a la legitimidad en el ejercicio del gobierno**

Ahora bien, el discurso de cambio y rescate de Costa Rica, así como el masivo apoyo popular recibido por la candidatura de Luis Guillermo Solís, generaron expectativas de renovación que no tienen correlato con las posibilidades de hacerlas efectivas.

Hay importantes limitaciones en los recursos de poder que dispone el gobierno. Estas se derivan, en primer lugar, del tamaño reducido de la fracción legislativa del PAC. Tiene la bancada oficial más pequeña de la historia parlamentaria reciente de Costa Rica, lo cual restringe sus posibilidades de impulsar sus propuestas. A la pequeñez de su representación parlamentaria hay que sumar las disensiones internas en su seno, pues incluso algunos diputados oficialistas actúan como si pertenecieran a algún partido de oposición. Es el caso de Ottón Solís, fundador del PAC y quien fuera su candidato presidencial en 2002, 2006 y 2010.

Pero los límites también tienen que ver con la organización institucional del poder ejecutivo donde hay al menos tres grandes restricciones al ejercicio gubernamental de Solís. La primera, que ocho años consecutivos de gobierno del PLN le permitieron a este partido colocar en puestos importantes de mando a personas de su confianza, buena parte de ellas seguramente más dispuestas a seguir los lineamientos de su partido que los del nuevo gobierno. La segunda, que varias reformas introducidas en la administración estatal en los últimos años le han quitado al poder ejecutivo algunas atribuciones y las han delegado a instancias “técnicas”; esto dificulta la acción política del nuevo gobierno. Muy elocuente en este sentido ha sido lo sucedido con el ofrecimiento de campaña de reducir las muy elevadas tarifas eléctricas. Ya como gobernante, Solís se encontró con que, legal y administrativamente, no tenía las atribuciones para cumplir con su promesa. La tercera tiene que ver con el debilitamiento de muchas instituciones del Estado tras tres décadas de desatención de los gobiernos, algunas de ellas son cascarones con poca capacidad de impulsar las tareas para las que fueron creadas. Revitalizarlas es una tarea casi imposible dadas las limitaciones de recursos fiscales.

En el terreno de las acciones del gobierno, estas ponen en evidencia las imprecisiones y vaguedades de los discursos de campaña. La consigna de tener “el mejor equipo para gobernar”, verosímil por la composición social de la dirigencia del PAC donde hay gran cantidad de personas altamente capacitadas y de amplia experiencia, resultó no tener fundamento sólido. Los nombramientos del nuevo gobierno en ministerios e instituciones proceden, en su mayor parte, del comando de campaña de Solís (que no forma parte del núcleo dirigente del PAC, personas que ocuparon altos cargos en el último gobierno del PUSC –el de Abel Pacheco (2002-2006)– y algunos académicos universitarios, pocos del propio PAC. Como colectivo distan mucho de ser un equipo y hay importantes diferencias políticas e ideológicas entre ellos y ellas, a lo que se suman frecuentes errores por la impericia del grupo de gobierno. Son comunes las ocasiones en que jefes de distintas instituciones se contradicen entre sí y han habido conflictos de competencias

entre ellos. Al acercarse al fin del primer año de gobierno, sigue teniendo por delante el reto de construcción de equipo.

Por otra parte, tampoco es claro en qué consiste el “gobierno del cambio”. No se constata una estrategia definida para recuperar un papel más activo del Estado (que podría considerarse, junto con la lucha contra la corrupción, como una de las marcas de identidad del PAC), salvo quizás en la estrategia de apoyo a sectores del empresariado nacional a través de la banca estatal, con la aprobación de una ley de banca de desarrollo y el impulso de la organización de cooperativas. La ejecución de esta política se ve facilitada, además, por el hecho de que el gobierno controla todas las directivas de los bancos del Estado.

Más allá del apoyo a sectores de los empresarios nacionales, la política económica del gobierno de Solís no pareciera distanciarse de forma importante de los anteriores, la cual sigue estando definida por la atracción de inversión extranjera directa. El presidente Solís ha dedicado grandes esfuerzos, de forma semejante a su predecesora Chinchilla, a reuniones y viajes para interesar a empresas a invertir en el país. Pocos días después de asumir el cargo, realizó un viaje a Estados Unidos con ese propósito, acompañado por dirigentes empresariales. Pocos meses después realizó un viaje similar a China.

A doce meses de iniciado el gobierno no se visualiza una estrategia de recuperación de la seguridad social, que no ha salido de la crisis de los últimos años y que presenta serios problemas en la atención de los usuarios. El déficit fiscal ha sido superior al 6% en los últimos dos años, pero la actual fragmentación partidaria e ideológica de la Asamblea Legislativa plantea serios obstáculos para la aprobación de nuevos impuestos, especialmente tributos progresivos que podrían contribuir a atenuar el aumento de la desigualdad. Es poco plausible que se logre aprobar una reforma tributaria, tema que está en agenda desde hace más de una década.

A esto se agrega que el gobierno ha decidido seguir adelante con proyectos de concesión que fueron criticados por el PAC en la oposición y por Luis Guillermo Solís en campaña, sin que haya evidencia de que esté cumpliendo con el compromiso de

renegociar cláusulas problemáticas de la concesión del principal puerto del Atlántico a una empresa holandesa y de la ampliación de la principal carretera al Caribe a una empresa china.

A lo largo de estos meses, los poderes fácticos con ese propósito —empresariado, iglesia y prensa— han mantenido el protagonismo que tuvieron en campaña, ahora dirigido contra el gobierno de Solís. A pesar de la voluntad manifiesta de pactar acuerdos, Solís mantiene una difícil relación con las organizaciones empresariales y con los medios de comunicación que hacen diariamente una campaña sistemática de desprestigio del gobierno. Inmediatamente después del triunfo de Solís en abril de 2014, Intel hizo el anuncio oficial de que cerraría su planta de producción en Costa Rica hacia fin de año, eliminando con esto 3.000 empleos. No parece mera coincidencia que este anuncio se hiciera en esa ocasión, a pesar de que la decisión se hubiera tomado antes. En la misma semana, Bank of América anunció que cerraría su centro de servicios, lo cual supondría otros 3.000 desempleados.

Los primeros meses de gobierno esas organizaciones han reiterado sus preocupaciones por el déficit fiscal y por el cierre de empresas extranjeras. Estas afirmaciones son rebatidas por el gobierno con señalamientos sobre su responsabilidad fiscal. Señala, además, que si bien hay empresas que han cerrado, otras vienen.

En materia laboral, el presidente Solís tomó una decisión que podría contribuir a un cambio importante en materia laboral si no llegara a revertirse en la Sala constitucional o en el Congreso. En diciembre de 2014, honró su compromiso de levantar un veto impuesto por la presidenta Chinchilla a la Reforma Procesal Laboral que agiliza los juicios laborales y mejora las condiciones para que se puedan organizar los trabajadores, en cumplimiento de un acuerdo con el Frente Amplio y el sector del sindicalismo cercano al gobierno. Sin embargo, también ha motivado la molestia de las cúpulas empresariales que organizan una campaña para su eliminación.

También el gobierno ha ensayado distintos espacios de relación con los partidos de oposición y organizaciones de la sociedad civil. En sus primeros meses, el presidente instaló mesas de negociación



de reformas políticas con todas las fracciones legislativas. También formó un foro para discutir la política energética, integrado por autoridades del gobierno, representantes de partidos políticos, expertos y organizaciones de la sociedad civil, con el propósito de deliberar sobre el modelo energético deseable para el futuro. En campaña firmó compromisos con el movimiento ecologista y, en los primeros meses, dio señales de apoyo al movimiento de diversidad sexual. Sin embargo, los espacios de negociación interpartidarios han sido en general efímeros y en los movimientos sociales hay malestar por el incumplimiento de lo pactado. En el primer año de gobierno se ha erosionado el apoyo que le dieron distintos movimientos sociales en campaña. Sectores del movimiento ecologista le reclaman el incumplimiento de compromisos contraídos (Astorga, 2015). El movimiento de diversidad sexual también ha expresado su molestia por la falta de apoyo efectivo a sus demandas.

La situación socio-económica no le es favorable y presenta retos importantes, difíciles de enfrentar para el gobierno. La estrategia económica seguida durante las últimas tres décadas, amparada en la firma de tratados de libre comercio con muchos países, permitió la atracción de inversión extranjera directa y tasas aceptables de crecimiento económico, pero hay evidencia de que el ritmo del crecimiento se está desacelerando. A esto se agrega que ha venido acompañado por un rápido y sostenido aumento de la desigualdad social y el estancamiento del porcentaje de la población en estado de pobreza. La tasa de desempleo abierto se coloca entre 9% y 10% a partir de la crisis económica internacional de 2009. A diferencia de la mayor parte de América Latina, donde la desigualdad ha tendido a disminuir en los últimos años, Costa Rica se destaca por ser uno de los pocos países donde sigue en aumento.

En este contexto, desde el principio de su gestión, los discursos del presidente Solís parecieran estar orientados a moderar las expectativas de cambio. En su intervención en el traspaso de poderes enfatizó lo efímero y limitado de su mandato. Por otra parte, a pesar de que la lucha contra la corrupción ha sido seña de

identidad del PAC desde su fundación, no ha habido ni las denuncias públicas ni los procesos judiciales que se esperaban. El informe de los primeros cien días, que fue ampliamente anunciado como un reporte del estado en el que el nuevo gobierno encontró la administración pública y que generó expectativas de que este concretara lo sucedido en resonantes escándalos de corrupción, se concentró más bien en una serie de casos menores. Pasados los primeros meses, el presidente se ha vuelto más silencioso y suele no responder de forma directa a las críticas. Se ha ido perdiendo la imagen afable de cercanía que cultivó Solís durante la campaña. El presidente aparece distante y ajeno a los debates públicos. Expresa molestia e impaciencia ante los ataques de la prensa, a los que responde con señalamientos de que se investigará la situación y los remite a otros funcionarios del gabinete. Las organizaciones sociales con las que asumió compromisos en campaña hacen tímidos reclamos por los incumplimientos, atrapadas entre la insatisfacción con las acciones del gobierno y el no querer darle armas contra éste a los partidos tradicionales y a la derecha política. La disolución de la imagen en la que se basó su popularidad y su falta de disposición al diálogo en la esfera pública, dificultan el mantenimiento del vínculo con la ciudadanía.

A doce meses de haber asumido el gobierno cayó de forma importante la popularidad del presidente Solís.

### **Para concluir: legitimidad de origen y legitimidad de gobierno**

En la introducción planteé que la mutación de la representación política, con el paso de una democracia de partidos a una democracia de audiencias puede tener o no resultados democratizadores. El supuesto que subyace a la posibilidad de democratización es que la desconfianza que mantiene la ciudadanía con respecto a los políticos –por los que puede incluso haber votado– aumenta su demanda de rendición de cuentas, dado que hoy se inclina cada vez menos a enajenar su soberanía cuando ejerce el sufragio. Pero

sostuve que puede también llevar a un mayor debilitamiento del vínculo representativo a través de la desafección, el desinterés y el distanciamiento con respecto a la política. La ciudadanía puede perder la esperanza de que sea posible promover cambios en la sociedad y las instituciones a través de las elecciones y, más en general, de la acción política.

La elección de 2014 y el débil gobierno que de ella surgió pareciera que están contribuyendo de forma predominante al aumento de la tendencia a abandonar la esperanza y a afianzar el desencanto. El entusiasmo de la “ruta de la alegría” y la expectativa del cambio se van esfumando al cabo de pocos meses de gobierno.

La imagen de cercanía de Solís, elemento decisivo en el triunfo electoral, se fue desdibujando y el presidente ha delegado la vocería del gobierno en otros jerarcas. La relativa ausencia de Solís, y sus respuestas evasivas ante el asedio de la prensa, están erosionando el principal puente entre el gobierno y la ciudadanía. Las limitaciones del gobierno lo convierten en un mal interlocutor para la ciudadanía.

La fractura entre la clara legitimidad de origen y la disminuida y borrosa del gobierno se halla estrechamente asociada a una campaña informada por la publicidad, un mensaje y unas expectativas que despertaron anhelos, fervor e ilusiones pero que, después, han aparecido como extremadamente volátiles. La confluencia de una entusiasta masa de electores no ha constituido un soporte sólido cuando los elegidos han debido empezar –desde el gobierno– a lidiar con los problemas y a tratar de hacer realidad las promesas.

Las acciones de los primeros meses llevan, además, a preguntarse sobre los alcances del cambio al que aspiran Solís y sus colaboradores. El nuevo gobierno ha tomado pocas medidas efectivas que lo desmarquen de los precedentes. Proyectos que fueron criticados por legisladores del PAC en los años anteriores o por Luis Guillermo Solís en campaña, están siendo impulsados por la actual administración.

Por otra parte, el difícil tránsito de las elecciones al gobierno pone en evidencia otras consecuencias del debilitamiento de los partidos. Su declive no sólo ha vulnerado el vínculo con la

ciudadanía. También se ha debilitado el ejercicio de otras funciones que en el pasado ejercían los partidos, como la articulación de las demandas sociales en proyectos políticos y la integración de gobiernos (Schmitter, 2001). Estas tareas adquieren mayor importancia en gobiernos que pretenden el cambio que en aquellos que se orientan a mantener el estado de cosas.

La pérdida de los contornos ideológicos de los partidos y la primacía de la figura del candidato sobre el partido tornan difícil la articulación de proyectos políticos bien definidos y coherentes. La falta de cohesión entre las distintas vertientes que integran el PAC (personas y grupos que estuvieron en el PLN, en el PUSC y en la izquierda), a lo que se suma la primacía de Solís y de su núcleo cercano en el gobierno por encima del partido, complican la definición de un proyecto, así como el nombramiento del personal político adecuado para integrar el gobierno.

Por otra parte, la continuidad en el protagonismo de los actores económicos dominantes –nacionales y transnacionales– para incidir, no solo en los resultados de la contienda electoral, sino también en las acciones del gobierno, constituyen un desafío para cualquier proyecto de democratización. Este factor, presente en todos los países latinoamericanos, es particularmente fuerte en las pequeñas naciones centroamericanas, con economías reducidas, muy abiertas y con una presencia dominante de la inversión extranjera directa.

También los medios de comunicación colectiva no solo influyeron decisivamente en la campaña electoral, sino que ahora atacan al gobierno de forma cotidiana. Una vez que este asumió, y después de una corta tregua, destacan todos los días las noticias que ponen de relieve la incapacidad del gobierno y a la corrupción de las instituciones públicas, con lo cual ayudan a desdibujar ante la ciudadanía las diferencias entre el nuevo gobierno y los anteriores y crean la imagen de una corrupción sistémica, inherente a la institucionalidad pública.

El panorama es poco alentador. Sin embargo, hace apenas un año que asumió el nuevo gobierno. Las dificultades podrían ser pasajeras, producto de la inexperiencia y existe la posibilidad que el gobierno pueda superarlas con el tiempo. El presidente Solís ha

anunciado que revisará la conformación de su gabinete al cumplirse un año de gestión. Ha tomado medidas para mejorar la comunicación entre el gobierno y la ciudadanía, con el nombramiento de periodistas y relacionistas públicos y con el fortalecimiento de los medios de comunicación estatales. Aún es incierto el papel que van a cumplir los principales partidos de oposición. Tampoco es claro el lugar de la sociedad civil, que podría asumir mayor protagonismo después de un año de desmovilización y desconcierto. Estos factores de esperanza, no parecieran ser, sin embargo, el resultado más plausible.

## Bibliografía

- Álvarez Garro, Laura 2014 *El impacto de 30 años de reformas neoliberales en la percepción ciudadana de la relación entre democracia y bienestar humano en Costa Rica*. Costa Rica: Colección Secretaría Ejecutiva de CLACSO.
- Astorga, Allan 2015 “Contradictorio rumbo ambiental”, Diario Extra (Costa Rica). 10 de marzo.
- Cheresky, Isidoro (compilador) 2012 *¿Qué democracia en América Latina?* Buenos Aires: CLACSO.
- CIEP 2014 “Encuesta post-electoral para el Semanario Universidad”, San José: Universidad de Costa Rica.
- Chaguaceda, Armando 2014 “La ‘excepcionalidad’ costarricense en crisis. Contienda electoral y alternativa progresista”, *Nueva Sociedad*, Núm. 250
- Chavarría, David 2013 “PLN crea red en instituciones públicas para obtener votos”. *Semanario Universidad* (Costa Rica) 22 de octubre.
- Dalton, Russel, Hans Dieter Klingeman 2007 *The Oxford Handbook of Political Behavior*, Oxford: Oxford University Press.
- De Gori, Esteban, Kristina Pirker y Carmen Elena Villacorta Zuluaga (compiladores) 2014 “2014: año de elecciones. El Salvador y Costa Rica: miradas sobre el orden político”, Ediciones Sans Soleil.

- Edelman, Marc 2007 “Costa Rica: resilience of a classic social democracy”, en Sandbrook et al. (compiladores) *Social democracy in the Global Periphery: origins, challenges, prospects*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Fernández, Diego (2014) “¿Qué está detrás del multipartidismo en Costa Rica? Una explicación a partir de los clivajes emergentes”. Tesis de maestría sometida al Posgrado Centroamericano en Ciencias Políticas, Universidad de Costa Rica.
- Frajman, Eduardo 2014 “The general election in Costa Rica, February/April 2014”. *Electoral Studies*, Núm 35.
- González, Alfonso 2005 *Mujeres y hombres de la postguerra costarricense (1950-1960)*. San José: Editorial de la Universidad de Costa Rica.
- Muñoz Guillén, M. 2008 “Democracia y guerra fría en Costa Rica: el anticomunismo en las campañas electorales de los años 1962 y 1966”, *Diálogos. Revista Electrónica de Historia*, Núm. 9, Vol. 2.
- Muñoz Guillén, M. 2008 “La Asamblea Nacional Constituyente de 1949: el discurso anticomunista y la inconstitucionalización del Partido Vanguardia Popular”, *Diálogos Revista Electrónica de Historia*, Núm. 9, Vol. 1.
- Programa del Estado de la Nación 2013 *Estado de la Nación sobre Desarrollo Humano Sostenible*, Núm 19, 2012
- Programa del Estado de la Nación 2014 *Estado de la Nación sobre Desarrollo Humano Sostenible*, Núm. 20, 2013.
- Raventós, Ciska 2010 “Cultura política y participación ciudadana”, en: Ramírez, Olman (editor) *Comportamiento electoral 2006*. San José: Editorial de la Universidad de Costa Rica.
- Raventós, Ciska, Marco Fournier, Diego Fernández y Ronald Alfaro 2013 *Respuestas ciudadanas al malestar con la política: salida, voz y lealtad*, San José: IIS/CIEP/TSE.
- Raventós, Ciska y Diego Fernández 2014 “Respuestas ciudadanas al malestar con la política: salida, voz y lealtad”, Conferencia impartida en el XXV Congreso de la Sociedad Mexicana de Estudios Electorales, 13 de noviembre.

- Schmitter, Philippe 2001 “Parties are not what they once were”, en Diamond, Larry y Richard Gunther (editores) *Political Parties and Democracy*, Baltimore: The John Hopkins University Press.
- UNIMER 2013 “Informe noviembre”, Programa Nacional de Opinión Pública UNIMER/La Nación
- Bases de datos de encuestas*
- Instituto de Investigaciones Sociales 2006 “Encuesta telefónica postelectoral”, Universidad de Costa Rica.
- Centro de Investigaciones y Estudios Políticos 2010 “Encuesta telefónica postelectoral”, Universidad de Costa Rica
- Centro de Investigaciones y Estudios Políticos (2014 “Encuesta telefónica postelectoral”, Universidad de Costa Rica.
- UCR 1998 “Encuesta domiciliaria post-electoral”.
- UCR/TSE 2003 “Encuesta domiciliaria de participación ciudadana y comportamiento electoral”.
- UCR/TSE 2007 “Encuesta domiciliaria de participación ciudadana y comportamiento electoral”.
- UCR/TSE 2011 “Encuesta domiciliaria de participación ciudadana y comportamiento electoral”.





# La representación electoral sub-nacional en el Perú (2002-2014): ¿fragmentación o regionalización de la política?

*Aldo Panfichi y Juan Dolores\**

La fragmentación de la representación política en el Perú es uno de los casos más extremos en América Latina. Se inicia con la crisis de los partidos en los años ochenta y con el desarrollo de la anti-política en los noventa. Luego es alentado por el gobierno de Alberto Fujimori mediante la promulgación de reglas electorales que facilitan en extremo la participación de grupos de toda índole en las disputas electorales. Y se acentúa en el marco del proceso de descentralización, que convoca elecciones sub nacionales en 2002 y crea las regiones como un nuevo nivel de gobierno, ubicado por debajo del nivel nacional (ejecutivo y legislativo), pero por encima de los otros dos niveles de gobierno subnacional (municipios provinciales y distritales). De esta manera se constituye un sistema de representación política con cuatro niveles, cada uno es una arena de disputa política de diversa escala, pero también

---

\* Aldo Panfichi es Doctor en Sociología por The New School for Social Research, New York (USA). Master en Sociología por la Pontificia Universidad Católica del Perú. Ha sido investigador visitante en el David Rockefeller Center for Latin American Studies, Harvard University. Es Jefe del Departamento Académico de Ciencias Sociales de la Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP). Sus áreas de investigación son sociedad civil y democracia en América Latina, cambios en las formas de participación y representación política, y la relación entre conflictos sociales y ciclo económico. Juan Dolores es sociólogo de la PUCP.

con presupuesto propio, responsabilidades fiscales y con la obligación de proveer servicios públicos. Todo esto en un contexto de crecimiento económico que incrementa el volumen de los recursos para obras públicas y que, sin duda, es un aliciente para la participación política.

Este artículo analiza las características de esta fragmentación, y se pregunta si hay algún nivel de articulación entre las organizaciones políticas de mayor presencia y éxito que nos permita avizorar algún cambio futuro de esta situación. Para esto presentamos primero los resultados del último proceso electoral subnacional del 2014, y luego ofrecemos una lectura de proceso tomando en cuenta los últimos cuatro procesos electorales subnacionales. Dejando de lado el nivel del gobierno nacional, las elecciones regionales y provinciales de octubre del 2014 fueron convocadas para elegir a 25 presidentes regionales, 195 alcaldes provinciales, 1.647 alcaldes distritales. También se elige a 10.526 concejales. En suma, entonces, se convoca a 21.322.599 electores para elegir 12.692 autoridades políticas. Hay que tener en cuenta, además, que de acuerdo con la legislación peruana el voto es obligatorio para todas las personas mayores de 18 años de edad.

Los resultados muestran que los partidos nacionales han sido derrotados ampliamente por organizaciones políticas regionales en los tres niveles de gobierno subnacional. En efecto, de 25 gobiernos regionales, los partidos nacionales han obtenido solo cinco de ellos, dos corresponden a Alianza para el Progreso (APP) y tres a Fuerza Popular (FP). Los partidos políticos tradicionales no obtuvieron ningún gobierno regional. Los otros veinte fueron ganados por movimientos regionales. Lo mismo ocurre a nivel provincial y distrital donde municipios distritales, mientras que los movimientos regionales se hicieron del 72% de los municipios provinciales y del 62.4% de los municipios distritales (ver Cuadro 1).

**Cuadro 1**  
**Resultados elecciones 2014**

Resultados Elecciones 2014	Regiones		Provincias		Distritos	
	# de candidatos electos	% de candidatos electos	# de candidatos electos	% de candidatos electos	# de candidatos electos	% de candidatos electos
Partidos Políticos	6	24.0%	49	25.4%	556	34.4%
Movimiento Regional	19	76.0%	139	72.0%	1009	62.4%
Organizaciones locales	—	—	5	2.6%	53	3.3%
TOTAL	25	100.0%	193	100.0%	1618	100.0%

Se comprueba entonces que en el Perú no se estructura la política electoral nacionalmente, sino que hay grandes diferencias entre los actores, la dinámica política y los resultados de la competencia electoral a nivel nacional con los que se observan a niveles regional y local. De esta manera se produce un sistema de representación política fragmentado, con una débil articulación entre la representación nacional (los partidos) y la representación subnacional. Algunos autores llaman a esta situación “incongruencia”, ya que no existe una política nacional congruente debido al predominio de las diferencias locales (Batlle, 2012: 35).

Sin embargo, la pregunta que tenemos es si al interior de esta fragmentación, en especial entre los niveles de la representación política subnacional de menor escala, se está desarrollando algún proceso hacia la regionalización de la política. Es decir, si la mayor presencia y éxito electoral de las organizaciones regionales y de algunos partidos nacionales, van acompañados de formas o experiencias de articulación vertical entre las escalas regional, provincial y distrital. Si esto ocurre, aun en forma embrionaria, la fragmentación tendería a debilitarse en los niveles más pequeños de la escala de representación política. Exploramos esta posibilidad teniendo como casos de estudio a los dos partidos nacionales con mayor presencia y éxito electoral, debido a que son los que pueden presentar candidaturas en todos los niveles de gobierno y en todas las regiones del país.

## ¿Cómo se explican los resultados?

Para entender mejor los resultados del 2014 y las pistas de análisis que surgen de ellos, hemos desarrollado una lectura de las cuatro últimas elecciones subnacionales (2002, 2006, 2010 y 2014), que permiten además reconstruir la dinámica electoral subnacional de un sistema político fragmentado como el peruano (Ver Cuadro 2).

**Cuadro 2**  
**Resultados Sub-nacionales 2002 - 2014**

Tipo de organización	% de candidatos				% de candidatos electos			
<b>RESULTADOS REGIONALES</b>	2002	2006	2010	2014	2002	2006	2010	2014
Partidos Políticos	76.7%	68.4%	50.8%	50.8%	72.0%	32.0%	36.0%	24.0%
Movimiento Regional	23.3%	31.6%	49.2%	49.2%	28.0%	68.0%	64.0%	76.0%
TOTAL	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%

<b>RESULTADOS PROVINCIALES</b>	2002	2006	2010	2014	2002	2006	2010	2014
Partidos Políticos	67.6%	67.6%	53.3%	46.0%	56.7%	55.9%	36.9%	25.4%
Movimiento Regional	12.6%	26.3%	44.4%	51.8%	15.5%	35.4%	60.0%	72.0%
Organizaciones locales	19.8%	6.1%	2.3%	2.3%	27.8%	8.7%	3.1%	2.6%
TOTAL	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%

<b>RESULTADOS DISTRITALES</b>	2002	2006	2010	2014	2002	2006	2010	2014
Partidos Políticos	65.7%	65.6%	48.6%	43.7%	61.2%	58.4%	39.1%	34.4%
Movimiento Regional	11.5%	26.7%	47.4%	53.7%	12.1%	31.8%	56.8%	62.4%
Organizaciones locales	22.8%	7.7%	4.0%	2.6%	26.7%	9.8%	4.1%	3.3%
TOTAL	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%

La información disponible muestra, en primer lugar, la progresiva disminución de la presencia de partidos nacionales, así como del poco éxito electoral de estos, en la mayoría de regiones y provincias del país. De un 72% de presidencias regionales ganadas por los partidos nacionales en el 2002, convocada por el gobierno de Alejandro Toledo al inicio de la transición política post-Fujimori, se observa una dramática reducción en los años siguientes llegando a solo el 24% de los gobiernos regionales en

la última elección del 2014, esta vez bajo el gobierno de Ollanta Humala. La misma tendencia se observa en las elecciones provinciales y distritales. En efecto, los partidos nacionales que en 2002 obtuvieron el 56.7% del total de los municipios provinciales, descienden al 36.9% en 2010 para seguir reduciéndose hasta llegar al 25.4% en 2014. A nivel distrital ocurre una situación similar: los partidos nacionales pasan de ganar las elecciones distritales en el 61.2% de los municipios el 2002 a obtener solamente 34.4% en la última elección de 2014.

Al referimos a los partidos políticos nacionales se hace necesaria la siguiente precisión: son partidos nacionales aquellos que tiene inscripción vigente para competir en todos los niveles de la representación política del país, incluyendo la Presidencia y el Congreso. De los 16 partidos nacionales que participaron en las elecciones de 2014 fueron dos los partidos que obtuvieron victorias regionales: tres correspondieron a FP (fujimorista) y dos al partido Alianza para el Progreso (APP), y sobre los cuales volveremos más adelante en este documento. Ninguno de los denominados partidos tradicionales como el APRA, Acción Popular o el Partido Popular Cristiano obtuvo algún gobierno regional.

En segundo lugar, los resultados de los últimos años muestran el crecimiento sostenido y la hegemonía de los movimientos regionales en todos los niveles de la representación política subnacional. Cabe precisar que este tipo de organización política puede participar en cualquier tipo de elección subnacional (regional, provincial y distrital), mas no en elecciones generales (presidenciales y congresales).

En efecto, con excepción de la elección de 2002, donde los movimientos regionales presentaron candidatos y ganaron en el 28% de las regiones, en todas las siguientes elecciones han ido consolidado su hegemonía al obtener victorias en el 68% (2010), el 64% (2010) y el 76% (2014) de los gobiernos regionales. A nivel provincial y nivel distrital, la tendencia ha sido la misma: en 2002 solo obtuvieron el 15.5% de los municipios provinciales, en 2006 saltaron hasta el 35.4%, en 2010 ya eran el 60% y, finalmente, en 2014 obtuvieron el 72% de estos municipios. A nivel distrital

los números son similares: el 12.1% en 2002, 31.8% en 2006, 56.8% en 2010 y, en la última elección de 2014, el 62.4% de los municipios distritales.

Por otro lado, en tercer lugar, los resultados electorales de los niveles provinciales y distritales muestran también la presencia y éxito inicial, y luego declive, de las organizaciones locales, las cuales se diferencian por participar solo en su provincia o distrito, a diferencia de los movimientos regionales, quienes pueden participar en varias provincias o distritos de la misma región. En efecto, luego que en 2002 estas organizaciones obtuvieron el 27.8% de los municipios provinciales y el 26.7% de los municipios distritales, se observa una tendencia muy acentuada de descenso llegando incluso a casi desaparecer en 2014 con solo el 2.6% de los municipios provinciales y el 3.3% de los municipios distritales.

Resulta evidente que el declive de las organizaciones locales ocurre en forma paralela al fortalecimiento de las organizaciones regionales en los escenarios de la política subnacional. Esta misma comprobación llevó a pensar que los movimientos regionales quizás constituyen “una barrera a la fragmentación del voto en las provincias [y también en los distritos], que no estarían signadas por el localismo” (Tanaka y Guibert, 2010: 21), lo cual alimenta la hipótesis que podría estar gestándose una forma de regionalismo en la política.

En suma, los partidos políticos nacionales han visto mermada su presencia y éxito electoral en los tres niveles de gobierno subnacional, aunque es interesante notar que dicha disminución es más progresiva en las elecciones regionales y provinciales que en las distritales. De otro lado, son los movimientos regionales quienes en forma paulatina pero sostenida van hegemonizado el escenario electoral subnacional, llegando incluso a desaparecer la presencia y éxito de organizaciones locales. De esa manera, al poner ciertas barreras a la formación de organizaciones políticas localistas y al éxito relativo de algunos partidos nacionales de más reciente formación, se podría estar gestando cierta “regionalización” del sistema político peruano y, por tanto, menor fragmentación. Esta posibilidad nos lleva al siguiente acápite.

## ¿Fragmentación o regionalización de la política?

El predominio de los movimientos regionales sobre los partidos nacionales y las organizaciones locales ha llevado a preguntarnos si actualmente está en curso un proceso de regionalización de la política peruana. De ser cierto, las organizaciones políticas que han obtenido gobiernos regionales deberían haber desarrollado cierta presencia organizativa en las demás escalas de representación política subnacional (provincias y distritos). En este sentido, la regionalización de la política a la que nos referimos debería ser entendida como la capacidad de articulación vertical entre los distintos niveles de representación que tienen los movimientos o partidos ganadores.

Para aproximarnos a esta problemática en el Perú es necesario recurrir a Margarita Batlle que señala que cuando existen sistemas de partidos en el nivel local con patrones de competencia diferentes entre sí y con el nivel nacional, se está hablando de “incongruencia”. Esta última es definida como “la existencia de una política que no es homogénea a lo largo del territorio y que, lejos de estructurarse nacionalmente, presenta diferencias locales” (Batlle 2012: 35). Sabemos, por lo revisado hasta el momento, que en el Perú existe “incongruencia”, utilizando la terminología de Batlle, entre la política nacional con la subnacional, pero eso no descarta la posibilidad de que en algunas regiones y provincias puedan estar desarrollándose formas de “congruencia” entre lo regional, provincial y distrital.

Para analizar si existe “congruencia” o “incongruencia” vertical entre los niveles subnacionales, decidimos actualizar con los resultados de las elecciones del 2014 el “índice de enraizamiento” elaborado por Tanaka y Guibert para las elecciones previas (2002, 2006, y 2010). Este índice se construye en base al promedio de alcaldías provinciales ganadas por las dos agrupaciones políticas que se ubicaron en los primeros lugares a nivel regional (Tanaka y Guibert 2011: 23). Como el índice se construye tomando en cuenta el promedio, el máximo posible a obtener es de 0.5. De

esta manera, con el índice podemos saber qué tanta articulación vertical o congruencia se produce en las regiones. Los resultados muestran que debemos ir con cautela ante la afirmación de que se está gestando cierta regionalización de la política.

En efecto, utilizando el promedio obtenido por las regiones en los últimos cuatro procesos electorales sub-nacionales, se comprueba que solo en seis (menos del 30%) de las regiones (sin contar el Callao) se podría estar gestando cierto proceso de regionalización (ver Cuadro 3).

**Cuadro 3**  
**Índice de Enraizamiento 2002-2014**

REGIÓN	PARTICIPACIÓN PROVINCIAL 2002	PARTICIPACIÓN PROVINCIAL 2006	PARTICIPACIÓN PROVINCIAL 2010	PARTICIPACIÓN PROVINCIAL 2014
AMAZONAS	0.00%	14.29%	71.43%	85.71%
ANCASH	5.00%	20.00%	90.00%	95.00%
APURIMAC	42.86%	14.29%	85.71%	85.71%
AREQUIPA	0.00%	12.50%	50.00%	100.00%
AYACUCHO	0.00%	9.09%	100.00%	90.91%
CAJAMARCA	0.00%	53.85%	92.31%	92.31%
CALLAO	0.00%	0.00%	100.00%	100.00%
CUSCO	0.00%	7.69%	15.38%	76.92%
HUANCAVELICA	0.00%	0.00%	14.29%	42.86%
HUANUCO	0.00%	9.09%	45.45%	45.45%
ICA	0.00%	0.00%	60.00%	100.00%
JUNIN	55.56%	55.56%	77.78%	66.67%
LA LIBERTAD	83.33%	100.00%	100.00%	100.00%
LAMBAYAQUE	100.00%	100.00%	100.00%	100.00%
LIMA	0.00%	10.00%	60.00%	100.00%
LORETO	0.00%	42.86%	42.86%	85.71%
MADRE DE DIOS	0.00%	0.00%	0.00%	66.67%
MOQUEGUA	0.00%	0.00%	0.00%	100.00%
PASCO	33.33%	33.33%	0.00%	100.00%
PIURA	62.50%	37.50%	75.00%	87.50%
PUNO	0.00%	23.08%	46.15%	92.31%
SAN MARTIN	0.00%	10.00%	100.00%	80.00%
TACNA	0.00%	0.00%	50.00%	75.00%
TUMBES	0.00%	0.00%	100.00%	100.00%
UCAYALI	0.00%	0.00%	0.00%	25.00%
TOTAL	14.43%	25.13%	64.62%	84.10%



Decimos esto porque, en estas regiones, las organizaciones políticas que han obtenido el primer y segundo lugar han logrado alcanzar niveles de articulación vertical. En estas seis regiones el promedio supera el 0.25, lo que significa que los dos primeros puestos obtienen además la victoria electoral en al menos más de la mitad de provincias que componen la región. De estas regiones es en Lambayeque y La Libertad donde son dos partidos nacionales, Alianza por el Progreso (APP) y APRA, los que han logrado articulaciones verticales entre los diferentes niveles de gobierno. En las cuatro regiones restantes, es decir, en Apurímac, Amazonas, Huánuco y Huancavelica, han sido los movimientos regionales los que han producido esta congruencia.

En Apurímac destacan el Movimiento Popular Kallpa, Poder Popular Andino y Frente Popular Llapanchik; en Amazonas los movimientos Sentimiento Amazonense Regional, Movimiento Fuerza Amazonense, Obras por Amazonas y el Movimiento Independiente Surge Amazonas; en Huancavelica, el Movimiento Regional Ayllu, el Movimiento Regional Ayni y el Movimiento Trabajando Para Todos; y en Huánuco el Movimiento Integración Descentralista y Avanzada Regional Unidos por Huánuco. Esta congruencia dentro de la arena sub-nacional no sólo se gesta a partir de la predominancia de uno o dos organizaciones políticas, sino también en base a la competencia de varias organizaciones, las cuales elección tras elección logran aglutinar la mayor cantidad de provincias de la región en donde compiten.

En cambio, en las 18 regiones restantes predomina la incongruencia entre el nivel regional y el provincial, ya que las organizaciones más competitivas en las elecciones regionales no logran el mismo éxito en el nivel provincial. Es decir, no articulan verticalmente la región en la que compiten. Es más, cuando logran cierta articulación, esta no logra mantenerse en la siguiente elección, por lo que el índice muestra altibajos y revela la fragilidad de esta articulación temporal.

En suma, a nivel general del sistema de representación política predomina la fragmentación e incongruencia pero en algunas pocas regiones se observa formas limitadas de articulación política y, por

tanto, congruencia. Es decir, no todo el sistema político peruano es fragmentado. Ahora, en el siguiente acápite corresponde analizar las formas de organización política predominantes en la política subnacional.

### **Formas y dinámicas de organización política: coalición de independientes y partidos políticos familiares**

Si bien los resultados de las últimas elecciones subnacionales muestran que son los movimientos regionales los que han obtenido abrumadoramente la mayoría de gobiernos regionales, también es cierto que estos movimientos políticos no necesariamente contribuyen a una mejor articulación vertical entre los distintos niveles de la representación política institucional. Ante esta situación es necesario preguntarse ¿cómo son realmente estas organizaciones que ganan (o quedan en segundo lugar) en las elecciones regionales? ¿cuáles son sus características? y ¿porqué no logran articular verticalmente sus respectivas regiones?

Al respecto, el politólogo Zavaleta (2013, 2014) propone el sugerente concepto de “coalición de independientes” para dar cuenta de las reglas informales de asociación que predominan en la política subnacional, más allá del membrete legal de movimiento regional, organizaciones locales o partidos nacionales. El autor sostiene que “desde la década de 1990, como resultado del colapso del sistema de partidos, los políticos peruanos [liberados de las estructuras partidarias de los años 80] se articulan en coaliciones temporales determinadas por la estructura del sistema electoral, las cuales permiten maximizar las oportunidades de los candidatos durante la campaña” (Zavaleta 2013:17-18). Ya luego del período electoral, “debido a la ausencia de incentivos [y recursos] para sostener la alianza [...], la coalición se desintegra y los políticos son libres para establecer nuevos vínculos en vísperas de la siguiente votación” (2013: 17-18).

De esa manera, los políticos logran sobrevivir cambiando constantemente de agrupación. “Las coaliciones se configuran

sobre la base de las reputaciones personales de los políticos que las conforman, lo que permite maximizar sus oportunidades electorales y competir como parte de una etiqueta pública: un nombre y un símbolo que los electores puedan reconocer” (Zavaleta 2013:19). Nosotros creemos que habría que agregar que no solo importa la reputación personal, sino también los “saberes” relacionados a la política que tienen estos líderes, tales como el hacer una campaña, redes previas que pueden convocar o instrumentalizar, e incluso experiencias de “gestión” o de gobierno. Precisamente la crisis de los partidos políticos en los años noventa liberó de las estructuras partidarias a numerosos cuadros o militantes con estos saberes y que quedaron “a disposición” de nuevos proyectos políticos,

Zavaleta utiliza dos variables para caracterizar operativamente la forma de organización de las coaliciones de independientes: “a) el nivel de regionalización partidaria que mide el porcentaje de provincias donde la agrupación presenta candidatos, y b) el nivel de cohesión partidaria, medido a través del porcentaje de políticos que postularon en la elección precedente con la misma etiqueta electoral” (2014: 64).

Cuando la organización política presenta candidatos en la mayoría de provincias y, a su vez, estos candidatos no ostentan trayectoria en la organización política, se estaría ante una coalición de independientes. Teniendo en cuenta lo anterior, Zavaleta analiza las agrupaciones que quedaron en los dos primeros lugares de cada región en las elecciones de 2006, 2010 (Zavaleta 2013) y 2014 (Zavaleta 2014) y concluye que la “coalición de independientes” es la forma hegemónica de asociación y organización política, siendo en su mayoría movimientos regionales.

Como podemos apreciar que el concepto de “coaliciones de independientes” responde a un enfoque de análisis racional, donde los políticos actúan en términos de costo/beneficio; es decir “como una suerte de empresarios cuya ganancia ideal es política en lugar de económica, [...] [cuyas] lealtades siempre estarán basadas en sus ganancias potenciales. Las coaliciones solo otorgan ventajas vinculadas al periodo electoral, por lo cual no hay mayores incentivos para establecer lazos duraderos”(Zavaleta 2014: 68). En

otras palabras son entramados organizativos cortoplacistas que se desarrollan en un sistema político fragmentado.

Sin embargo, nosotros creemos que es necesario matizar la premisa en extremo “racional” de este concepto, introduciendo cierta frontera o umbral ideológico o programático en los movimientos regionales, ya que el pragmatismo o sentido empresarial de los políticos descritos en la coalición de independientes no siempre es dominante. Por el contrario hay movimientos y organizaciones políticas con “ideologías” o “programas” más o menos claros, tales como el “Movimiento de Afirmación Social” en Cajamarca, “Cajamarca Siempre Verde” de tendencia fujimorista, o el “Movimiento Político Regional Perú Libre” de Vladimir Cerrón en Junín, “Agro Sí” en Huancabamba (Piura), entre otros. El traspaso de un líder político entre organizaciones con perfiles programáticos opuestos no es tan sencillo en estos casos.

Podemos concluir que el predominio de las coaliciones de independientes dificulta la articulación vertical en las regiones en donde compiten debido a su carácter cortoplacista. Sin embargo, esto no se opone a que como se ha demostrado, en seis regiones está ocurriendo cierto proceso de regionalización. De estas seis, en dos destacan APP y el APRA, mientras que en las cuatro restantes son movimientos regionales. Ante un contexto de crisis de partidos nacionales, y de mayor predominio de las “coaliciones de independientes”, es necesario analizar la forma de organización de Alianza por el Progreso, y compararlo, además, con el otro partido nacional que ha acumulado ciertos éxitos en instancias sub-nacionales, Fuerza Popular (fujimorismo).

## **Partidos políticos nacionales**

De los partidos nacionales que participaron en las elecciones sub-nacionales de 2014, APP y Fuerza Popular son los que obtuvieron mejores resultados. Ambos son partidos de formación relativamente reciente, no tradicionales por tanto, aunque fuertemente influidos por líderes personalistas y con un espíritu de familia muy

marcado. Característica esta última que nos hace calificarlos como partidos familiares. Asimismo, ambos partidos se ubican en el espectro político con contenidos claramente identificables y cuentan, además, con inscripción electoral vigente que les permite competir en todos los niveles de la representación política, incluyendo las elecciones nacionales para la Presidencia y el Congreso.

En el caso de las elecciones regionales de 2014, de los cinco gobiernos regionales que ganaron los partidos nacionales, dos lo obtuvieron candidatos de APP y tres de FP. Similar situación ocurre en los demás niveles de la representación política. En el caso de las provincias, de 193 alcaldes electos, 49 pertenecen a partidos nacionales, de los cuales 23 forman parte de APP (19) y de Fuerza Popular (4). En otras palabras, estos dos partidos aglutinan casi el 50% de alcaldías ganadas por partidos nacionales. En el caso del nivel distrital, de 1.618 alcaldes electos, los partidos nacionales ganaron 556 y, de estos, 138 pertenecen a APP y 79 al fujimorismo. Es decir, ambos partidos obtuvieron casi el 40% de las alcaldías distritales ganadas por los partidos nacionales.

### **Alianza para el Progreso (APP)**

De los partidos emergentes el más exitoso es Alianza para el Progreso (APP), liderado por el empresario César Acuña y que cuenta con la activa participación de miembros de su familia en puestos de dirección y representación. Esto le configura un carácter personalista y familiar a la organización. De otro lado, APP no es un partido doctrinario aunque sí tiene un discurso de superación y emprendimiento personal, teniendo la biografía de César Acuña como paradigma, y que conecta con el discurso y la cultura neoliberal que se ha desarrollado en el país en las últimas décadas.

APP se desarrolla a partir de una base territorial precisa, la ciudad de Trujillo –región de La Libertad–, de donde desplaza la tradicional influencia que por décadas ha tenido el Partido Aprista. Desde Trujillo, APP ha desarrollado una estrategia de crecimiento consolidando primero una zona de fuerte influencia en las regiones de la costa norte del país: La Libertad, Lambayeque y Piura.

Luego, en las elecciones del 2006 y 2010 se expande a regiones de la sierra central (Junín, Ancash, Pasco) para, finalmente, en las últimas elecciones de 2014, dar un salto importante al presentar candidaturas en casi todo el país.

En efecto, en las elecciones del 2002, APP presentó candidatos en el 14.4% del total de provincias del país; el 2006 lo hizo en el 25.1%, incrementando significativamente su presencia en el país el año 2010 con el 64.6%, para, finalmente, en 2014 llegar a tener candidatos en el 84.1% del total de provincias. A nivel distrital, la tendencia de expansión de APP es parecida a la del nivel provincial, salvo en algunas regiones como Amazonas, Loreto, Madre de Dios y Moquegua.

Un análisis detallado de este proceso presenta el porcentaje de participación de APP y FP en cada región y provincia en las elecciones sub nacionales ocurridos entre el 2002 y el 2014 (ver Cuadros 4 y 5).

En términos operativos se define porcentaje de participación como la cantidad de provincias y distritos en las que participan estos partidos sobre el total de provincias y distritos existentes en cada región. A partir de estos porcentajes se puede conocer qué tanta presencia nacional tienen estos partidos en espacios subnacionales, en dónde se concentran más y qué patrones de expansión (si hay) han seguido. Para facilitar la lectura de ese cuadro hemos subdividido los porcentajes en tres grupos: presencia baja (menor a 35%), presencia media (mayor o igual a 35% y menor a 70%) y presencia alta (mayor o igual a 70%).

En el caso de APP, a nivel provincial, se observa que ya el 2002 cuenta con un núcleo partidario ubicado en la costa norte con Piura, Lambayeque y La Libertad, y con presencia importante en Junín (sierra central). Para 2006, APP expande su presencia partidaria hacia Cajamarca y Loreto, y en menor medida hacia Ancash, San Martín, Amazonas (por el norte) y Huánuco, Pasco y Junín (sierra central), así como, Puno y Cusco (sierra sur).

Es recién en 2010 cuando se define mejor en dónde se asienta, ya que consolida su presencia total en el norte, en La Libertad,

Lambayeque, Piura, Áncash, Tumbes, Cajamarca, Amazonas, San Martín (en costa norte, sierra norte y selva nororiental). Asimismo, comienza un proceso de expansión en otras regiones de la costa centro, sierra central y sierra sur. En la costa centro, en 2010, ya cuenta con una presencia media, mientras que en la sierra central mantiene una presencia baja (a excepción de Junín). Por último, si bien se observa un aumento de la presencia de APP en la sierra sur, este no es consistente (ausencia en Moquegua y poca presencia en Puno, Cuzco y Arequipa).

**Cuadro 4**  
**Porcentaje de participación de app en provincias según región**

REGIÓN	PARTICIPACIÓN PROVINCIAL 2002	PARTICIPACIÓN PROVINCIAL 2006	PARTICIPACIÓN PROVINCIAL 2010	PARTICIPACIÓN PROVINCIAL 2014
AMAZONAS	0.00%	14.29%	71.43%	85.71%
ANCASH	5.00%	20.00%	90.00%	95.00%
APURIMAC	42.86%	14.29%	85.71%	85.71%
AREQUIPA	0.00%	12.50%	50.00%	100.00%
AYACUCHO	0.00%	9.09%	100.00%	90.91%
CAJAMARCA	0.00%	53.85%	92.31%	92.31%
CALLAO	0.00%	0.00%	100.00%	100.00%
CUSCO	0.00%	7.69%	15.38%	76.92%
HUANCAVELICA	0.00%	0.00%	14.29%	42.86%
HUANUCO	0.00%	9.09%	45.45%	45.45%
ICA	0.00%	0.00%	60.00%	100.00%
JUNIN	55.56%	55.56%	77.78%	66.67%
LA LIBERTAD	83.33%	100.00%	100.00%	100.00%
LAMBAYAQUE	100.00%	100.00%	100.00%	100.00%
LIMA	0.00%	10.00%	60.00%	100.00%
LORETO	0.00%	42.86%	42.86%	85.71%
MADRE DE DIOS	0.00%	0.00%	0.00%	66.67%
MOQUEGUA	0.00%	0.00%	0.00%	100.00%
PASCO	33.33%	33.33%	0.00%	100.00%
PIURA	62.50%	37.50%	75.00%	87.50%
PUNO	0.00%	23.08%	46.15%	92.31%
SAN MARTIN	0.00%	10.00%	100.00%	80.00%
TACNA	0.00%	0.00%	50.00%	75.00%
TUMBES	0.00%	0.00%	100.00%	100.00%
UCAYALI	0.00%	0.00%	0.00%	25.00%
TOTAL	14.43%	25.13%	64.62%	84.10%

Hacia 2014, la presencia de APP es casi total en las provincias del país (84.1%), un poco menor a nivel distrital (63.7%), aunque la tendencia de expansión es similar en ambos niveles. Hay algunas excepciones, sin embargo, en las que la presencia provincial es mayor a la distrital como en las regiones de Amazonas, Loreto, Madre de Dios y Moquegua.

No hay duda que el hecho de tener cada vez mayor presencia en las provincias y distritos es un signo muy positivo de la construcción partidaria, pero lo es más aún el éxito electoral de sus candidaturas. En términos de éxito electoral, en 2002 APP no obtuvo ningún municipio provincial pero sí 18 municipios distritales. El 2006 mejoró sustantivamente con 8 alcaldías provinciales y 58 municipios distritales. Poco después, en 2010, le fue aún mejor con un gobierno regional (Humberto Acuña hermano de César Acuña ganó en Lambayeque), 14 municipios provinciales (incluyendo la reelección de César Acuña como alcalde de Trujillo) y 80 municipios distritales en 15 regiones del Perú. Finalmente en las elecciones de 2014, APP obtuvo dos gobiernos regionales (Lambayeque y La Libertad), 19 municipios provinciales, y 138 municipios distritales. La tendencia general es que en las regiones donde APP ha tenido la presidencia de los gobiernos regionales, es donde ha obtenido un número significativo de municipios provinciales y distritales.

El éxito electoral provincial de APP se concentra, sin duda, en su núcleo inicial en la costa norte, en las regiones de La Libertad y Lambayeque. También es posible ver patrones sostenidos de éxito en Áncash (costa y sierra norte), Tumbes (costa norte), San Martín (selva nororiental), Lima (costa central). Sin embargo, es interesante hacer notar cómo la mayoría del éxito de APP se concentra en la zona norte del país, coincidiendo con sus patrones de expansión analizados anteriormente. De otro lado, al analizar el éxito electoral distrital de APP, se observa que no existen diferencias significativas con respecto al éxito en provincias, tanto en términos porcentuales, como en las regiones en donde se tiene éxito. No obstante, es posible verificar cierto éxito distrital de APP en otras regiones en donde no ostenta tanto éxito provincial. Estos son Huánuco, Cajamarca, Apurímac, Piura y Loreto.



El buen desempeño de APP, según Rodrigo Barrenechea (2012), se debe a la existencia de una estructura institucional paralela y complementaria al partido, que sirve de base para la expansión territorial, fuente de capital humano para el partido o sus aliados, además de proveer recursos administrativos y económicos para las actividades proselitistas. La estructura institucional está compuesta por la universidad Cesar Vallejo, propiedad de César Acuña, que cuenta con 11 sedes en 6 regiones del país, y un número estimado de 46,000 estudiantes en 2010, según el II Censo Universitario. También una televisora regional, UCV satelital; un club de fútbol de primera profesional llamado César Vallejo, y la Asociación de Municipalidades del Perú (AMPE), de la que César Acuña ha sido presidente desde 2006.

Barrenechea precisa que de todas estas instituciones, la más importante es la universidad que se vincula con el partido a través de una serie de servicios como apoyo logístico para la campaña (propaganda electoral mediática y de base, movilización de bases locales, cuadros de campaña); puestos de trabajo para candidatos, becas para candidatos y para la población electoral; y servicios de salud y educación básica en barrios pobres. Los servicios sociales son utilizados para cultivar vínculos de identificación y relaciones de clientela con los beneficiarios, a la vez que garantizan la presencia permanente del partido en las localidades. Una investigación periodística descubrió de otro lado el uso indebido de fondos públicos de la Municipalidad Provincial de Trujillo, destinado a subvencionar programas de asistencia de salud y educación en beneficio de militantes y afiliados al partido, dirigentes sociales y barriales con los que busca desarrollar lazos de colaboración, y posibles votantes. La Revista Poder denominó esta práctica: “el Modelo Acuña de Gestión Municipal” (*Poder*, Abril 2012: 30-39).

Pero hay otros factores a tomar en cuenta para explicar la rápida expansión de APP fuera de la provincia de Trujillo en la última década. El partido cuenta con inscripción legal en el registro electoral nacional, requisito indispensable para participar en todos los niveles de la competencia electoral (nacional, regional,

provincial y distrital). Esto le permite utilizar esta condición como franquicia política para atraer grupos locales que desean participar en las elecciones con el nombre de APP. La estructura institucional de apoyo le permite ofertar además asesores municipales, capacitación para funcionarios, y apoyo de medios de comunicación. De allí que la expansión electoral del partido ocurra sobre todo a nivel de los municipios distritales, donde las necesidades de apoyo a la gestión son mayores.

Otro factor importante a tener en cuenta es la Asociación de Municipalidades del Perú (AMPE), que desde 2006 hasta 2014 ha tenido como presidente a César Acuña. AMPE agrupa a las municipalidades provinciales y distritales y es el interlocutor reconocido por el estado como representante de estas según la Ley Orgánica de Municipalidades. El cargo de presidente de AMPE le ha permitido a Acuña construir una red de contactos con diversas autoridades y funcionarios municipales de todo el país. Aquí también una serie de servicios para los afiliados de AMPE son posibles por un convenio de colaboración de esta con la Universidad César Vallejo.

### **Fuerza Popular (FP)**

Como indicamos previamente, el otro partido nacional con presencia en las regiones, provincias y distritos del país es Fuerza Popular (FP), liderado por Keiko Fujimori. FP ha obtenido en el último proceso electoral 3 gobiernos regionales (Ica, San Martín, y Junín), 4 municipios provinciales, y 79 municipios distritales. En este caso, el partido recoge a través del liderazgo de Keiko Fujimori el legado y la valoración positiva de un sector del electorado respecto del gobierno de Alberto Fujimori en la década de 1990. Una coyuntura crítica debido a que la crisis económica (hiperinflación incluida) y el avance de la subversión asolaban el país. Alberto Fujimori pudo resolver estos problemas para luego construir un régimen autoritario, clientelista, y corrupto. No obstante en muchas provincias y distritos aún se recuerda las visitas del ex presidente llevando personalmente ayuda material y

canalizando personalmente los programas sociales (Murakami y Barrenechea, 2011; Urrutia, 2011).

Una vez producida la caída de Alberto Fujimori y su posterior juicio y envío a prisión por violación de derechos humanos, el legado fujimorista se cohesiona con la percepción de sus simpatizantes que su líder y su legado político están siendo perseguidos por sus adversarios políticos. Luego de que varios sectores del fujimorismo intentaran formar organizaciones políticas que recojan su herencia, a partir del 2006 se consolida el liderazgo de Keiko Fujimori que logra unificar a los distintos grupos e inicia un proceso de construcción partidario a nivel nacional (Navarro, 2011). En este esfuerzo también participa Kenji Fujimori, hermano de Keiko, ex funcionarios del gobierno de su padre, pero también nuevas figuras atraídas por la posibilidad de un fujimorismo sin Alberto Fujimori. La estrategia de construcción partidaria incluye esfuerzos sostenidos por implantar la presencia del partido en las regiones y provincias del país.

A diferencia de APP, FP no cuenta con una estructura institucional de apoyo al partido sino con una fuerte identidad y un legado político claramente identificado. Estas fronteras son su fortaleza pero también su límite para atraer candidatos y apoyo electoral. De allí que se observe un crecimiento sostenido de las candidaturas de FP en las elecciones subnacionales pero con un ritmo menor y más limitado que APP. En efecto, en las elecciones de 2002 el fujimorismo participó en el 5.15% de las provincias, en 2006 subió al 36.4%, en 2010 alcanzó el 40.51% y, finalmente, en 2014 tuvo presencia en 54.87% de las provincias del país.

El crecimiento del FP es más irregular, hay regiones en las que no mantiene una presencia sostenida como Ayacucho, Ancash, Apurímac, Cusco, lo que revela cierta dificultad de lograr establecerse con firmeza en esos lugares. Sin embargo es posible también identificar las regiones que constituyen el núcleo duro del fujimorismo y donde sus porcentajes de participación han sido sostenidos. Se trata de las regiones de Ica, Cajamarca, Junín y Lima (ver Cuadro 5).

**Cuadro 5**  
**Porcentaje de participación del fujimorismo**  
**en provincias según región**

REGIÓN	PARTICIPACIÓN PROVINCIAL 2002	PARTICIPACIÓN PROVINCIAL 2006	PARTICIPACIÓN PROVINCIAL 2010	PARTICIPACIÓN PROVINCIAL 2014
AMAZONAS	0.00%	42.86%	0.00%	0.00%
ANCASH	5.00%	15.00%	50.00%	15.00%
APURIMAC	0.00%	42.86%	28.57%	100.00%
AREQUIPA	0.00%	25.00%	25.00%	25.00%
AYACUCHO	0.00%	81.82%	0.00%	90.91%
CAJAMARCA	15.38%	76.92%	69.23%	92.31%
CUSCO	0.00%	23.08%	38.46%	15.38%
HUANCAVELICA	0.00%	28.57%	0.00%	0.00%
HUANUCO	0.00%	18.18%	18.18%	81.82%
ICA	0.00%	80.00%	80.00%	100.00%
JUNIN	11.11%	66.67%	100.00%	88.89%
LA LIBERTAD	0.00%	50.00%	66.67%	83.33%
LAMBAYAQUE	0.00%	66.67%	100.00%	100.00%
LIMA	40.00%	70.00%	90.00%	90.00%
LORETO	16.67%	0.00%	0.00%	0.00%
MADRE DE DIOS	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%
MOQUEGUA	0.00%	33.33%	0.00%	0.00%
PASCO	0.00%	66.67%	66.67%	100.00%
PIURA	0.00%	37.50%	50.00%	37.50%
PUNO	7.69%	15.38%	0.00%	61.54%
SAN MARTIN	0.00%	0.00%	70.00%	100.00%
TACNA	0.00%	25.00%	0.00%	0.00%
TUMBES	0.00%	0.00%	33.33%	66.67%
CALLAO	0.00%	0.00%	0.00%	100.00%
UCAYALI	0.00%	0.00%	50.00%	75.00%
TOTAL	5.15%	36.41%	40.51%	54.87%

A partir de este núcleo duro, el fujimorismo ha hecho esfuerzos por expandir su presencia en la costa norte (Lambayeque, La Libertad y Piura; Tumbes), especialmente entre 2006 y 2014, pero dicha participación no ha tenido éxito debido a la fuerte presencia que en estas regiones tiene APP, el partido de Cesar Acuña. En la

sierra central, desde 2006, el FP logra una fuerte presencia en Pasco y Junín, mientras en Huánuco les cuesta mucho entrar aunque lo logra recién en 2014. En otras regiones de Sierra Norte, como Amazonas y Ancash, su presencia es nula. Asimismo, en la sierra Sur (Cuzco, Moquegua, Puno, Tacna) muestra una baja presencia. Y en la Amazonía hay contrastes entre la ausencia en Madre de Dios y Loreto y la creciente presencia partidaria en Ucayali y San Martín a partir del 2010.

Si bien aumentar la presencia del FP en las diferentes provincias y distritos es significativo, ganar en dichas circunscripciones electorales lo es más. Al respecto, comparando el éxito distrital con el provincial en términos absolutos, podemos constatar una disparidad: el fujimorismo ha tenido mayores logros o éxitos a nivel distrital que a nivel provincial. Las regiones en donde el FP ha logrado éxito electoral distrital sostenido son aquellas en donde también han logrado el éxito en provincias (Cajamarca, Junín y San Martín), pero también en distritos de Ica, Arequipa y Pasco.

En suma, comparando los procesos de expansión y éxito electoral de los partidos nacionales más fuertes a nivel subnacional, podemos señalar lo siguiente: APP es un partido más “nacionalizado” a nivel subnacional que FP, así como también más regular en sus patrones de expansión y niveles de éxito. Por el contrario, FP a pesar de que cuenta con un núcleo inicial con fuerte identidad y cohesión y con esfuerzos sostenidos de participación electoral, ostenta patrones no regulares de crecimiento en las regiones. Es más, sus niveles de éxitos en los ámbitos analizados son dispares, teniendo, contrariamente a lo esperado, un mayor éxito distrital que provincial.

En segundo lugar, APP ha mantenido niveles de participación y éxito distrital y provincial sostenido en las regiones en las cuales ha ganado las presidencias regionales en las últimas elecciones (Lambayeque y La Libertad), dando la impresión que este partido sí logra articular verticalmente los diferentes niveles subnacionales en las dos regiones donde obtuvo victorias. En cambio, el fujimorismo, dado que sus niveles de éxito provincial no son tan altos como los distritales, le cuesta mucho articular verticalmente no

solamente aquellas regiones en donde ha tenido presencia histórica (como Lima, Ica, Junín y Cajamarca), sino también en aquellas en las que ha ganado la presidencia regional (San Martín y Pasco).

Finalmente, ambos partidos (APP y FP), a diferencia de las coaliciones de independientes, tienen un carácter de partido familiar que los cohesiona, con recursos e incentivos materiales (APP) o apelaciones ideológicas (fujimorismo) que les permiten mantenerse en la competencia electoral y ser un proyecto político de largo plazo. Por lo tanto es altamente probable que ambos continúen teniendo roles protagónicos en los siguientes procesos electorales y sean factores que disminuyan la fragmentación del sistema político.

## **Comentario final**

No cabe duda que el sistema de representación político peruano es altamente fragmentado e incongruente, lo cual constituye un desafío muy serio para el funcionamiento del sistema político. Sobre todo porque la ineficacia y los desencuentros entre los distintos niveles de gobierno, y entre ellos y los grupos sociales son la norma. Por ello, no es casual que el sistema político pareciera estar dominado por el desorden, los conflictos, y la ingobernabilidad. Sin embargo en algunas regiones se observa al mismo tiempo el desarrollo de formas limitadas de articulación política y, por tanto, de congruencia. Es decir, no todo el sistema político es fragmentado y existe la posibilidad que esta tendencia sea revertida en el futuro.

Dos partidos políticos nacionales, con fuerte connotación familiar, son los que más han aportado a esta articulación limitada. Se trata de Alianza para el Progreso y Fuerza Popular, los cuales a diferencia de los partidos tradicionales inmovilizados y encerrados en Lima, están tratando de construir “partido” en todas las regiones, provincias y distritos. Las experiencias y estrategias de construcción partidaria son distintas, como acabamos de ver, aunque de ellas surja la idea que los recursos partidarios más eficaces

para la articulación vertical subnacional son los de índole económico y administrativo, como muestra. el caso de APP La herencia o el legado político provee un base social cohesionada pero para expandir el partido o el movimiento se requiere de organización e incentivos materiales.

## Bibliografía

- Barrenechea, Rodrigo 2014 *Becas, bases y votos. Alianza para el Progreso y la política subnacional en el Perú*. Lima: IEP
- Battle, Margarita 2012 “Sistemas de partidos multinivel en contextos unitarios en América Latina: los casos de Ecuador, Perú, Bolivia y Colombia (1978-2011)”. Tesis Doctoral. Universidad de Salamanca.
- Jurado Nacional de Elecciones 2015 *Infogob. Observatorio para la gobernabilidad*. Disponible en: <http://www.infogob.com.pe/Default.aspx>
- Navarro, Melissa 2011 “La organización partidaria fujimorista a 20 años de su origen”, Tesis de Licenciatura en Ciencia Política: Pontificia Universidad Católica del Perú
- Murakami, Yusuke y Barrenechea, Rodrigo 2011 “Fuerzas y límites del ‘fujimorismo sin (Alberto) Fujimori’”. En Meléndez, Carlos *Anti-candidatos: guía analítica para unas elecciones sin partidos*. Lima: Mitin y 50+1.
- Poder (Lima) 2012 “Acuña mete la uña. El alcalde de Trujillo consolida un modelo de corrupción municipal”, Abril.
- Tanaka, Martín y Yamilé Guibert 2011 “Entre la evaporación de los partidos y la debilidad de los movimientos regionales. Una mirada a las elecciones regionales y municipales desde las provincias, 2002-2006-2010”, em Coronel, Omar y Ana María Rodríguez (editores) *El nuevo poder en las regiones: análisis de las elecciones regionales y provinciales 2010*, Lima: Perú Debate
- Urrutia, Andrea 2011 “Que la Fuerza (2011) esté con Keiko: el nuevo baile del fujimorismo. El fujimorismo,

su organización y sus estrategias de campaña”, en Meléndez Carlos *Post-andidatos: guía de supervivencia hasta las próximas elecciones*, Lima: Mitin y 50+1.

Zavaleta, Mauricio 2013 “Las fuerzas gravitacionales de la descentralización: historia de tres elecciones subnacionales”, *Argumentos* 2013 (Lima) Año 7, Núm 2, Mayo.

———. 2014 “Todo se transforma: la articulación de la oferta política en el Perú subnacional”, en *Argumentos* 2014 (Lima) Año 8, Núm 5. Disponible en <http://www.revistargumentos.org.pe/todosetransforma.html>.



II  
DEMOCRACIA, LEGITIMIDAD  
Y REPRESENTACIÓN



# Democracia continua: representación y auto representación

*Isidoro Cheresky\**

El régimen político de democracia liberal en sentido estricto, y en un sentido más amplio las relaciones sociales en los diferentes ámbitos, se hallan en mutación. Es decir que la relación gobernantes-gobernados y también el alcance de los principios constitutivos de la modernidad, la igualdad, la libertad y la fraternidad en la cotidianeidad civil, están experimentando modificaciones significativas y durables en Occidente –para emplear un término antiguo e impreciso–. Y ello es particularmente cierto en lo que es el foco de este escrito, América Latina. Sin duda, los regímenes políticos y las democracias en particular son tipos ideales y en las realidades nacionales coexisten diferentes articulaciones; de modo que el argumento que aquí se expone tiene foco en lo que emerge y –en grados variables según los casos– va adquiriendo centralidad.

Por sobre la diversidad de matices e intensidades en cada caso nacional, se pueden reconocer rasgos comunes de un formato que

---

\* Licenciado en Sociología de la Universidad de Buenos Aires y Docteur de la Université de Toulouse le Mirail, Francia. Profesor titular de Teoría Política Contemporánea y Sociología Política en la Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires (UBA) y desarrolla actividades docentes en universidades nacionales y del exterior. Investigador principal del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET), como director del proyecto sobre “Ciudadanía e instituciones políticas”. Ha escrito y editado numerosos libros sobre Argentina y América Latina.

se expande en América Latina, un régimen político de “democracia continua”, diferenciándola de la democracia representativa tradicional.

No es el caso exponer los rasgos específicos del contexto latinoamericano y la diversidad que ofrecen los diferentes países, sin embargo cabe sí mencionar que en el pasado han predominado, en muchos de ellos, las dictaduras militares y la inestabilidad política, aunque las Constituciones enunciaran la institucionalidad democrática. Esa paradoja de una institucionalidad como “mascarada” ha marcado los dilemas que emergieron en la primavera democrática –en los años ochenta– en América Latina. Desde ese entonces, la mutación democrática ha reactivado las tensiones entre enunciados constitucionales y prácticas políticas y sociales, puesto que los dispositivos de la democracia convencional tal como se habían consolidado –relativamente, es cierto– en las democracias del Norte, en América Latina no se habían cristalizado o eran deficientes, por lo que el desafío en ese entonces no consistía en una recuperación de la democracia –que solo en unos pocos países había tenido alguna vigencia en el pasado–, sino en buena medida en una perspectiva de instalación, y para ello el reconocer los principios de los derechos humanos y el pluralismo político y social era clave. Abordar una tarea amplia para palear el “déficit republicano” requiere, por cierto, dar consistencia al Estado de derecho, pero también a las costumbres cívicas afines.

Pero al mismo tiempo que se encaraba vigorizar a instituciones débiles o aún carentes de la imparcialidad necesaria para no ser tributarias de las desigualdades sociales, se percibía otro desafío: los signos de una mutación hacia otro tipo de democracia –distinta de la que se consideraba el modelo auténtico–, que Pierre Rosanvallon nombra como democracia post representativa. Esa democracia en mutación era perceptible en los países democráticos del hemisferio norte, descongelados en su vida política por la caída del muro de Berlín, ícono de la desarticulación de la bipolaridad Este-Oeste y desencadenante de la accidentada democratización en países del Este. Además, en este orden de cosas, referirse a las transformaciones sociológicas derivadas de la globalización y de

la expansión de sociedades post industriales, siendo ya un lugar común, es ineludible, pues reconsidera el marco más acotado para las identificaciones político partidarias, para las políticas nacionales y para la intervención del Estado.

Otro factor es la modificación de la geografía económica y del comercio mundial que ha sido favorable —a inicios del siglo XXI por la expansión de la demanda de bienes primarios, y ulteriormente por la de las industrias extractivas “en provecho” de los países andinos y del Pacífico— con el consiguiente crecimiento del producto interno y la posibilidad de políticas sociales redistributivas y de estrategias de crecimiento de una producción nacional variada. Ello ha permitido un mayor margen de maniobra para los gobiernos y aún para la imaginación de alternativas por parte de los opositores. En varios países, especialmente los agro-exportadores, recientemente este ciclo favorable ha declinado por influencia de la crisis económica iniciada en 2008 en los países del Norte y por la disminución del crecimiento de los países asiáticos, compradores de materias primas en la región.

Teniendo en cuenta esa variedad de condicionantes, debe recordarse que la democratización en Latinoamérica desde los años ochenta procuraba anclarse en un sustento básico, el de las elecciones como único origen de gobernantes legítimos, lo que requería desplazar a los poderes corporativos de su pretensión de erigir o condicionar el gobierno político, y asegurar la estabilidad de esos gobernantes. Se trataba de replegar las fuerzas armadas a su rol profesional, pero también al mundo de los negocios y, en algunos casos, a las corporaciones sindicales que en el pasado habían posibilitado y aún colaborado e incitado la instalación de gobiernos de facto. El renacimiento de los partidos políticos parecía destinado a suministrar los recursos de las por entonces predicadas “transición” y “consolidación democrática”, pese a que las dictaduras y la inestabilidad habían tenido también a una parte de los políticos profesionales como sostenes o al menos como interlocutores.

Un giro pro democrático se abría entonces paso en la región. Pero éste no siguió el curso esperado e indicado por los cánones

construidos en el mundo académico o incluso predicado por los actores políticos y sociales afines a él. Y ello no es sorprendente, pues por ese entonces el régimen político democrático estaba conmovido allí mismo donde se habían generado las revoluciones de la modernidad en el siglo XVIII; las instituciones heredadas y particularmente el sistema representativo europeo experimentaban una metamorfosis en beneficio de la informalidad política.

De este modo la desinstitucionalización y particularmente la expansión de una ciudadanía poco afín a las adscripciones partidarias acarrea la recomposición del sistema representativo electoral —es decir la reconfiguración de las escenas de competencia por la representación—, poniendo en primer plano los liderazgos de popularidad por sobre la influencia y capacidades de las redes partidarias, y habilitándose también la emergencia de “espacios políticos” y partidos ciudadanos con orígenes y modalidades de deliberación y decisión asamblearias, procurando así ser cuestionadores de la representación tradicional y renovadores de la política.

El sistema representativo electoral persiste entonces como un eje del régimen político pero no es el único, y está más limitado en sus capacidades, y ello en provecho de los “poderes indirectos”, formales e informales, instalados en el espacio público con atribuciones *de facto* de imparcialidad o de reflexividad apreciados por la ciudadanía, por lo que adquieren un rango representativo con frecuencia estable y paralelo al de los representantes electos.

En América Latina se constata una evolución política afín con la designación de democracia post representativa que, desde la perspectiva aquí adoptada, puede nombrarse como democracia continua. Y, específicamente, la disociación entre el ámbito del sistema representativo y de la clase política, incluyendo los liderazgos de popularidad y las redes organizacionales, y el espacio público, “hábitat” de representaciones no electorales y de la ciudadanía autonomizada. Ciudadanía que es fluctuante en su figuración como opinión pública, electorado y movimiento de protesta y veto hacia decisiones de los gobernantes y parlamentarios deviniendo así un componente central y continuo (es decir que va más allá del momento electoral) del régimen político. El descontento tanto

pasivo como activo con gobernantes muy populares como Michelle Bachelet, Dilma Roussef, Luiz Inácio Lula da Silva, Evo Morales, Rafael Correa, Cristina Kirchner y aún Nicolás Maduro ilustra esa ciudadanía alerta que atribuye popularidad a líderes nacionales, pero no es cautiva sino fluctuante y no se alinea automáticamente con los candidatos locales o con los sucesores. Es muy crítica hacia los privilegios de la clase política, considerando insoportable el ejercicio arbitrario del poder y la corrupción que, en algunos casos, alcanza también a gobiernos que han obtenido reconocimiento en mérito a su acción reformista. La opinión pública y la movilización ciudadana ponen límite a los gobernantes, y requieren rectificaciones sin esperar a ejercer un pronunciamiento por el voto. En los regímenes de intenciones refundacionales, la protesta puede constituir un polo ciudadano activo, hasta cierto punto por fuera de la oposición política institucional, como en Venezuela, o bien expresar su diversidad y favorecer el pluralismo en elecciones regionales o municipales a contracorriente de la pretensión de los presidentes, algunos de ellos recientemente convalidados, como en Argentina, Bolivia, Ecuador y Brasil, los que han tendido a considerar que sus mayorías absolutas en las elecciones que los consagraron avalan su pretensión de identificación definitiva con el pueblo y la nación.

### **Poder presidencial concentrado confrontado por protestas y vetos ciudadanos**

Con características distintas, varios países de Latinoamérica han experimentado cambios de rumbo político con variedad de estilos e intensidad reformista.

Un rasgo común a ellos es que se han iniciado con liderazgos de popularidad, alcanzando éstos la Presidencia sustentados en una relación directa con la ciudadanía. Aunque en algunos casos cuentan con el apoyo de partidos y redes consistentes, el liderazgo, con los matices apuntados, es personalista.

Sin embargo, el ejercicio del poder concentrado ha encontrado un obstáculo y una contrapartida en una ciudadanía, en algunos

casos, parcialmente organizada y generalmente movilizada de un modo espontáneo en manifestaciones, estallidos y vetos.

Esta escena –poder presidencial versus movilización ciudadana– ha sido característica de regímenes políticos en los que las instancias institucionales (congreso, sistema judicial y partidos políticos) se han debilitado. La acción a veces se ha traducido eficazmente en el congelamiento de decisiones cuestionadas y ha tenido amplio eco en las elecciones.

Los liderazgos de Evo Morales en Bolivia y Rafael Correa en Ecuador ilustran una variante: consagración electoral reiterada del liderazgo presidencial coexistiendo con protestas ciudadanas y populares que si aún no erosionan la popularidad presidencial, redundan en la derrota de los oficialismos a nivel local.

En Bolivia, Evo Morales en su segunda reelección en 2014 había conquistado la Presidencia con el 61% de los votos y alcanzando una mayoría de dos tercios en el Congreso. De ese modo, por tercera vez, el líder presidente consagraba su poder institucional nacional otorgando verosimilitud a la proclamada “Agenda Patriótica 2025”, es decir la permanencia en el poder de su instrumento político y quizás de él mismo, en un contexto de oposiciones fragmentadas. Pero las elecciones de gobernadores y alcaldes en 2015 dieron cuenta de una fluctuación considerable del electorado, pues de las diez principales ciudades ocho fueron conquistadas por la oposición, incluyendo entre ellas La Paz y El Alto e incluso la gobernación del departamento de La Paz. Algunos analistas han interpretado este resultado como confirmación de que el núcleo sólido del Movimiento al Socialismo (MAS) es básicamente rural y provincial. Los triunfadores en algunas de las grandes ciudades son personas de extracción indígena o campesina pero que evitan confrontar con el líder nacional, lo que junto con la emergencia de líderes decididamente opositores daría cuenta de diferentes formas de autonomía en los ciudadanos y las comunidades, que ilustrarían un nuevo pluralismo ajeno a la vocación hegemónica.

En Ecuador, Rafael Correa es como otros líderes que llegaron al poder por fuera de los partidos tradicionales y con un programa



de reforma, un líder de popularidad reelecto en 2013 con un amplio respaldo, el 57,17% de los votos, y ante una oposición variada y fragmentada. Como en Bolivia, se registra la emergencia de un nuevo pluralismo ilustrado en las elecciones regionales de 2014 por el triunfo en grandes ciudades y prefecturas de opositores y de aliados disidentes –Avanza, partido socialista ecuatoriano–. Y en este caso también el voto oficialista nacional se concentra en zonas rurales. De modo que Alianza País retiene tres de las veinticuatro capitales provinciales y diez de veintitrés prefecturas.

Un foco de cuestionamiento a la “Revolución Ciudadana” proviene de las poblaciones que se oponen a la explotación minera y petrolera, al menos en los términos en que se lleva a cabo. A ello se añade un descontento –con epicentro urbano– por el modo de gobernar de una fuerza política oficialista que se estructuró a partir del control del aparato del Estado. Un tema relevante de ese descontento se motiva en decisiones con poco diálogo y argumentación –aunque ante las protestas en 2015 Correa parece haber iniciado una apertura–, y en ciertas restricciones severas a los medios de comunicación.

En Argentina y Brasil las crisis derivadas de la movilización ciudadana y popular han sido más intensas y más nítida la repercusión en el gobierno y el sistema representativo.

En ambos países, como en los andinos ya mencionados, en la década pasada se ha registrado un ciclo de crecimiento económico y de políticas distributivas asociadas y en parte atribuidas a una nueva elite política gobernante. La renovación ha sido más notoria en el caso brasilero, pues hace más de una década llegó al gobierno un partido de los trabajadores –el PT– inicialmente promovido por sindicalistas y comunidades eclesíásticas de base, en tanto que en Argentina se trata de un movimiento que incluyó buena parte del dispositivo organizacional peronista, aunque con dirigentes de vocación fundacional, que introdujo fracturas en los tributarios de esa tradición.

El modo de gobernar ha sido notoriamente diferente. En el caso argentino pese a los vaivenes y etapas diferentes a lo largo del ciclo –2003/2014– predominó un ejercicio concentrado y

decisionista del poder que procuró primar por sobre toda diferenciación de autoridad en el Estado, y una hostilidad hacia el debate público y las fuerzas políticas opositoras, y en eso se asemejaba a los regímenes refundacionales del área andina. En Brasil en cambio, aunque el liderazgo de popularidad con Lula fue notorio e incluso aseguró el éxito de la primera presidencia de su sucesora con una transferencia de ese crédito de confianza ante la ciudadanía, el oficialismo tenía otra vertiente en un consorcio parlamentario con un *partenaire* principal –el PMDB– y una decena de otros partidos pequeños.

El gobierno de los Kichner (primero Néstor y luego Cristina por dos mandatos) congregó un sustento movimientista cuya geometría cambió a lo largo de los doce años. La vertebra de ese gobierno y movimiento fue el vínculo de popularidad cuyo líder alcanzó, superando su precariedad inicial con acciones de gobierno que lo fortalecieron en un contexto de fraccionamiento social y político y de poderes fácticos en pie luego de la debacle de 2001.

Cristina Kirchner sucedió en el poder a su marido en diciembre del 2007. Pese al amago de institucionalización inicial, y luego de la fuerte movilización iniciada por los ruralistas en veto a una decisión gubernamental, se gestó una polarización cuando el oficialismo vio su coalición gobernante debilitarse en el Congreso al punto de perder la votación decisiva referida a los impuestos a las exportaciones para ciertos productos agrícolas. La subsiguiente derrota electoral –en las elecciones legislativas de 2009– redujo el bloque parlamentario oficialista a una minoría y consolidó gobiernos provinciales opositores en grandes distritos: Ciudad de Buenos Aires, Santa Fe y Córdoba.

La impotencia de la oposición en constituir alternativas y el contraste con un gobierno de iniciativas permanentes, algunas de ellas bien ponderadas e incluso sostenidas por parte de los adversarios, condujo a una reversión del estado de la opinión que se plasmó en la exitosa reelección de Cristina Kirchner en 2011 con el 54,4 % de los votos

A partir de entonces, como en otros casos de gobiernos de pretensión refundacional se acentuó un modo decisionista de

ejercer el poder en vistas a reformas progresistas entrelazadas con la concentración de decisiones en el ejecutivo y un uso arbitrario de los fondos públicos, que luego serían objeto de denuncias por corrupción junto con el cuestionamiento en la atribución de obras públicas y en las pautas publicitarias en desmedro de la prensa opositora. La concentración de poder se acompañó de estrategias de erosión y enfrentamientos con sectores del poder judicial y en particular con la Corte Suprema.

La expansión del “crisinismo” vigorizó un dispositivo organizacional promovido desde la cúspide del poder político y valiéndose de agencias estatales que proveían puestos y recursos para la acción militante; su vertebra fue la agrupación “La Cám-pora”. El “aparato peronista” tradicional, también sustentado en dispositivos estatales (intendencias del conurbano bonaerense y provincias prevaleciendo en muchos casos liderazgos burocráticos que se prolongan de por vida) permaneció relegado ante una radicalización que toleraba en tanto la presidenta contaba con altos índices popularidad.

Los cacerolazos de 2012 e inicios de 2013 anticipaban una reversión de tendencia que fue mas allá del descontento de los sectores urbanos solventes. Las elecciones de renovación parcial del Congreso lo ilustraron, pues las listas del oficialismo obtuvieron un *score* nacional del 32,5% y perdieron categóricamente en los grandes distritos, en particular en el más poblado, la provincia de Buenos Aires. En este distrito pareció surgir una alternativa electoral alimentada por una minoría de intendentes bonaerenses, que contaron con amplio respaldo en ese entonces. Esta derrota, aunque no privó al oficialismo de su mayoría en el Congreso, puso fin a la pretensión de reformar la Constitución para que Cristina Kirchner pudiese aspirar a una segunda reelección, colocando al oficialismo ante la irresoluble búsqueda de un buen sucesor.

En las elecciones 2015 concluye el ciclo kirchnerista, pues ningún heredero de “pura sangre” puede acceder al poder. Un candidato postulado por el oficialismo y largamente resistido en su seno compite con posibilidades de triunfar, pero aún su éxito abrirá una nueva escena. Por cierto, en ella estarán presentes

representantes y actores político-sociales inspirados en la tradición kirchnerista.

Brasil, con estabilidad política y ampliación de reformas y derechos con una reforma constitucional participativa (en 1988) ilustraba en la región estabilidad y progreso. La consagración como presidente, en 2002, de Lula Da Silva, líder del PT, culminaba una inserción exitosa de esa fuerza en el sistema político para lo cual fue modulando sus objetivos reformistas luego de sucesivos traspies en su intento de acceder al poder. Desde el inicio, el liderazgo de popularidad del presidente apareció dissociado del de su partido, minoritario en el parlamento, lo que indujo a alianzas parlamentarias con un abanico variado de grupos que recibían como contraparte una participación en la gestión pública y, como se sabría con el tiempo, retribuciones ilegales. Esas eran las características del “presidencialismo de coalición” que acentuaban un rasgo instalado desde los inicios de la democratización.

Esas características de la coalición parlamentaria coexistían con un liderazgo de Lula muy arraigado, al punto que finalizado sus mandatos logró exitosamente una transferencia de popularidad en beneficio de Dilma Rouseff, quien solo comenzó a experimentar el acoso del descontento popular al final de su primer mandato poniendo en riesgo su reelección, que fue lograda en su momento con el concurso de Lula.

Con el gobierno de Lula, y luego de Dilma Rouseff, hubo una significativa política distributiva durante varios años paralela al crecimiento económico que conllevó una disminución de la pobreza al punto que se ha considerado que su magnitud rediseñó el escenario social. El reconocimiento de los excluidos y recientemente incorporados en la distribución del ingreso hacia el liderazgo reformista se afianzó a la par que las consecuencias de insatisfacción con las políticas públicas y la corrupción precipitaron el desapego de nuevos y viejos “sectores medios”. La protesta iniciada en junio 2013 por un reclamo puntal –un aumento en la tarifa del transporte urbano en Sao Paulo y otras ciudades– catalizó un descontento que se venía gestando por la corrupción en la alianza gobernante revelada en el “mensalao” –pagos regulares

ilegales a algunos de los diputados más reticentes—, y que puso foco en los grandes gastos públicos para que el país albergara el mundial de fútbol y ulteriormente las Olimpiadas. Multitudinarias manifestaciones convocadas por las redes sociales de Internet en las principales ciudades expresaban descontento y reclamos por los déficits en la provisión de bienes básicos (salud, educación).

Como consecuencia de “ese terremoto político” que fueron las manifestaciones que estallaron en junio de 2013, las elecciones presidenciales y generales de 2014 exhibieron una importante fluctuación electoral condicionada por la emergencia de una candidata por fuera de los polos políticos tradicionales. Marina da Silva, líder ecologista que había sido ministra en el gobierno Rousseff, ya había emergido en las elecciones precedentes y en estas llegó a ser candidata presidencial sustituyendo al inicialmente postulado por el partido socialista brasileiro luego de que éste, al inicio de la campaña, falleciera en un accidente. Da Silva a unos meses de las elecciones se proyectaba como posible presidenta, pero en la primera vuelta quedó tercera con el 20% de los votos; Dilma prevaleció en esa elección pero su suerte fue incierta hasta el escrutinio de la segunda vuelta en la que se impuso por escaso margen.

Poco tiempo después de iniciar su segundo mandato se precipitó una crisis política al revelarse una corrupción de proporciones en la gran empresa estatal Petrobras, que involucraba en primer término al gobierno y algunos de sus aliados. La coalición parlamentaria comenzó a debilitarse. En febrero de 2015 la renovación de las Cámaras consagró en la presidencia de las mismas a candidatos del PMDB ajenos a los postulados por el gobierno y luego la rebelión parlamentaria se amplió en un contexto de manifestaciones y declaraciones de políticos pidiendo la destitución de la Presidenta, aunque sin que formalmente se iniciara un trámite institucional ni la principal oposición se pronunciara claramente.

En marzo y abril de 2015 multitudinarias manifestaciones se llevaron a cabo en las grandes ciudades en rechazo a la corrupción y de descontento con los políticos. La reprobación al gobierno alcanzaba al 61% (*Datafolha*). El interrogante sobre la salida a la

crisis política –además en un contexto de recesión económica– permanece abierto.

## **Elecciones y democracia continua**

Cuando se aproximan las elecciones para consagrar la representación nacional, se configura una escena compuesta por quienes aspiran a ser gobernantes legítimos pero bajo influencia del electorado fluctuante. En la víspera se pone de relieve la disputa entre líderes que a través de actos instituyentes prosiguen en búsqueda de reconocimiento y popularidad. Pero, el peso de la ciudadanía autónoma en la constitución –y eventualmente en la decadencia– de esos liderazgos predomina por sobre el proselitismo de las redes partidarias. La realización de primarias abiertas para la selección de candidatos priva a los afiliados a partidos de la primacía en la selección de candidatos en provecho de la opinión fluctuante. Las encuestas de opinión influyen en la propia oferta de candidatos para las elecciones primarias –para avalar o descartar–, y en el transcurso de la campañas. Estas están reguladas por estrategias para constituir y ampliar un electorado. Las movilizaciones ciudadanas “contrademocráticas” favorecen desplazamientos en la opinión que suelen tener consecuencias muy significativas a la hora del voto. Es decir que la oferta política, la selección de los candidatos para las elecciones, está condicionada no solo por la medición del estado de la opinión en las encuestas, sino también por una presentificación más activa.

Aunque sus características presentes las diferencien de las del pasado, en cualquier acepción de la democracia, el ancla del régimen político es la regularidad y calidad de las elecciones. En la sociedad hay muchos juegos de poder en curso pero la elecciones son el ordenador que en principio prevalece, pues instituye autoridades legítimas. Reafirman la vigencia del principio democrático elemental; sin embargo su significación ha decaído pues no son más la exclusiva fuente de poder reconocido. El acto electoral en su nueva dramaticidad y en la eventualidad de consagrar

desplazamientos inesperados se sustenta hoy en una ciudadanía fluctuante en sus identificaciones, es decir que ha abandonado mayoritariamente el voto adscripto por pertenencia corporativa, por legado familiar o por inclusión grupal o comunitaria, en provecho de la electividad. Siendo así, el electorado fluctuante es la contracara del voto cautivo –que era un presupuesto del tradicional sistema de partidos en tiempos en que podía presumirse un caudal partidario y variaciones marginales de voto que inclinaban la balanza hacia unos u otros allí donde existía competencia entre fuerzas políticas de influencia equivalente–, y habilita la emergencia de liderazgos de popularidad en pugna, que para ser tales deben instituir la diferencia que les procure una identificación, es decir un vínculo representativo.

El electoralismo, es decir el dar primacía en la decisión al pronunciamiento de los ciudadanos, tiene un alcance social general amplio asociado a la expansión del principio igualitario; consagra decisiones y representaciones legítimas y su cuestionamiento en todos los ámbitos, pues se ha extendido a las organizaciones corporativas, asociativas y a las administraciones locales donde el ejercicio del poder prolongado y nepotista que generaba redes clientelares solía y suele aún prevalecer. La electividad que atraviesa el tejido social y connota incluso el ámbito privado y las relaciones interpersonales se asocia a la deliberación en detrimento de las identidades sustantivas y la omnipotencia de autoridades formales, y es también afín a la auto representación en el sentido más literal, pues con frecuencia se vota sin delegar o se revisa lo ya votado. Las identificaciones de pertenencia se relativizan habilitando la fluctuación y a la vez se expande un individualismo de la singularidad en el que productividad y satisfacción de costumbres, creencias e intereses de grupos de semejantes tiene como contrapartida una aspiración de trayectorias de vida y preferencias auto sustentadas, pero que pretenden reconocimiento social, pues no reniegan de solidaridades colectivas y de pertenencias, aunque éstas no son ni adscriptas ni mandatorias.

Pero en lo que se refiere a las urnas, el alcance de la legitimidad allí obtenida es acotada. Junto a los poderes de sustento electoral

se despliegan otros, de sustento legal republicano algunos –la justicia con capacidades de interpretación constitucional; poderes administrativos de control– e informales otros. De ese modo que la expansión y renovación del espacio público y la emergencia de nuevos sujetos ha repercutido en el sistema representativo promoviendo su reconfiguración.

Los partidos políticos desprovistos de rasgos identitarios nítidos y de la implantación social de otrora tienden a desagregarse deviniendo diversidad de redes pragmáticas en búsqueda de sustento ciudadano; han perdido la capacidad de fijar la agenda pública a la par de la obsolescencia de la doctrina y rumbos que los identificaban. Esas redes procuran reproducir situaciones de poder pues por lo general forman parte o se nutren del dispositivo estatal, ya sea a nivel local, de la administración nacional o de estructuras corporativas. El militante funcionario es característico de nuestro tiempo.

Son los líderes de popularidad, es decir los dirigentes que logran establecer una relación directa con los ciudadanos fluctuantes, quienes devienen en los actores principales de la escena política. Se hallan confrontados siempre al desafío de constituir y reconstituir los lazos de representación tanto más si las instancias representativas de deliberación como el Congreso se hallan desacreditadas o inhibidas por el fraccionamiento. Las escasas mediaciones establecidas entre líderes y electorado potencial permiten el ejercicio de un poder decisorio inmediato, pero a la vez hacen que los lazos de representación sean vulnerables, cambiantes. En otras palabras, el rol decisivo de los líderes de popularidad en la construcción institucional es la contrapartida de una ciudadanía en su gran mayoría sin pertenencias fijas y que, en razón de su propensión a la fluctuación en sus preferencias y a la auto representación, ha conquistado una posición central en la escena pública al devenir fuente de legitimidad siempre activa.

La oferta electoral, en particular cuando se trata de elecciones presidenciales, refleja los cambios y la reconfiguración del sistema representativo. Son los candidatos exitosos en una acción instituyente –es decir en instalar una diferencia con sentido político



respecto a otros líderes— a los que se califica como de “popularidad”. La diferencia es notoria con los partidos del pasado que pretendían representar una condición social y un proyecto específico de convalidación o bien de reforma del *status quo* y en consecuencia promovían adhesiones entre los que entendían representar. Las organizaciones y redes partidarias contemporáneas tienen un perfil cada vez más pragmático, se congregan en torno a líderes/candidatos cuya popularidad se forja en la coyuntura, formando con frecuencia coaliciones electorales sin que sus partícipes se den un programa común. Ese nuevo mundo de la política puede tener cierta instalación en movimientos sociales activos, pero aparece cada vez más enraizado en el aparato de Estado. Las intendencias, las regiones, los ministerios y otras redes estatales y los representantes o funcionarios allí instalados arbitran una logística organizacional que en el pasado era propia de los partidos políticos que contaban con militantes en buena medida voluntarios. De modo que se registran dos tipos de fluctuaciones de los involucrados en la actividad política, por una parte la de una militancia en redes partícipes de alguna experiencia, interés o aún ideal común, y por otra la de los individuos —políticos profesionales y funcionarios— que se realinean en vistas a la preservación de sus carreras.

En América Latina, en consonancia con lo descrito, los líderes articulan coaliciones para todos los niveles de representación en disputa, o bien establecen acuerdos post electorales como en el caso en Brasil, caracterizado por la fragmentación política a nivel legislativo.

Las coaliciones contemporáneas están regidas por la búsqueda de posiciones institucionales —sea de representantes o bien de funcionarios— y en sus configuraciones comanda el liderazgo de popularidad nacional, pero suele ser atenuado por liderazgos locales y redes organizacionales que coadyuvan en la competencia por el poder.

El pragmatismo de los actores políticos está alentado por una convergencia inercial hacia un discurso común “post ideológico”, pues los candidatos prometen ocuparse de “los problemas de la gente” y ello parece corresponder al debilitamiento de las

pertenencias de todo tipo, en particular las derivadas de la división social del trabajo. Ello se traduce en que la cotidianidad de los líderes está connotada por la búsqueda de proximidad ya sea por un cara a cara con los vecinos, generalmente dándole proyección a la presencia territorial a través de la TV u otros recursos audiovisuales, o bien con puestas en escena específicamente mediáticas. Ilustración de ello es la proliferación de la palabra presidencial reiterada en programas regulares como el “Aló presidente”, o esporádicos pero frecuentes, como las cadenas nacionales. En todos los casos buscando construir una imagen del líder como semejante, es decir junto al ciudadano común, pero para ello la puesta en escena tiene una diversidad de componentes que acompañan la actuación de el/la líder: la dramatización del discurso con interpelaciones y diálogos con la audiencia, la visibilización de ciertas presencias capturadas por las cámaras, la intensidad política en los recintos o fuera de ellos protagonizada por la juventud militante. Con frecuencia este vínculo directo está sellado por anuncios, es decir decisiones –presidenciales si es el caso– significativas. La voluntad popular en un acto performativo: soy el pueblo y por ello decido sin más, es decir sin la dilación de otras instancias institucionales.

En estos contextos, la divisoria de aguas “izquierda/ derecha” se hace brumosa si ya no lo era previamente. Pretende emerger circunstancialmente en dimensiones político culturales (divorcio, legalización del aborto, matrimonio igualitario, ambientalismo), aunque en verdad estas temáticas suelen coincidir imperfectamente con los clivajes del pasado. Por cierto, persiste una diferenciación significativa respecto al rol interventor del Estado y a las políticas públicas igualitarias que podría impulsar. Pero las experiencias del siglo XXI ilustran que la referencia y la acción del Estado para contrarrestar los poderes fácticos en nombre de la justicia social puede albergar proyectos de naturaleza muy variada, y en particular algunos que consagran un liderazgo y una élite política que invocando la identificación definitiva con el pueblo, procuran eternizarse en el poder haciendo de él un uso arbitrario y gozando de privilegios excepcionales. La intervención del Estado como proveedor de bienes básicos y políticas sociales y regulador del

mercado se ha expandido en la conciencia ciudadana, pero a la par de la desconfianza en las burocracias, y a veces en los propios gobernantes, sospechados unos y otros de colonizar agencias estatales en provecho de facciones.

Las elecciones son el acto democrático por excelencia y su reiteración el latido recurrente de la democracia. En América Latina, por primera vez es la única vía válida de acceso al poder. Y las elecciones libres y con una ciudadanía fluctuante se hacen tan significativas y a veces inesperadas –en el sentido de que escapan al control pretendido por variadas corporaciones y poderes fácticos– que pueden ser consideradas como mini revoluciones. Por ello mismo la regulación del acto electoral y las condiciones de la competencia han adquirido un relieve mayor; en algunos casos en la regulación y transparencia de los comicios está en juego la preservación de la democracia.

Por lo demás, la personalización política no es forzosamente un rasgo de progreso de la antipolítica. Cuando se genera un cara a cara de alternativas en sentido fuerte su encarnación circunstancial en un líder refuerza la significación política de las elecciones. Los líderes de popularidad al congregarse en coaliciones atenúan la fragmentación y al instituirse en un rol dirigente proveen un sentido general.

Estando diluida la promesa o el programa electoral, la percepción de que las elecciones proveen representantes legales con una legitimidad restringida se ve reforzada. De modo que popularidad derivada en poder concentrado y vulnerabilidad, coexisten. Los líderes de popularidad establecen relaciones directas con el electorado y otros sostenes con algún grado de organización y gozan de una gran libertad para actuar a su gusto puesto que tienen menos compromisos adquiridos con organizaciones y con pares del partido o movimiento. Buscando preservar su legitimidad pueden inducir giros y reequilibrios sin demasiadas consultas, es decir la renovación del vínculo representativo les es potencialmente más fácil. A la vez, los dirigentes políticos que no pueden devenir líderes de popularidad sólidos, es decir que tienen una audiencia limitada, fluctúan en sus lealtades, cambiando de campo o posicionándose

con frecuencia según criterios pragmáticos, en armonía con la recomposición de escenas políticas o coaliciones frecuentemente efímeras. Estas fluctuaciones de activistas y de dirigentes son intensas y suelen atravesar fronteras otrora consideradas infranqueables, aunque no se pueda hablar aún de una clase política única.

De modo que la constitución y reconstitución de los vínculos representativos en torno a liderazgos instituyentes conforma movimientos y coaliciones heterogéneas y eventualmente frágiles, incluyendo la vulnerable popularidad de la cúspide. El componente de negatividad –el rechazo de otro que puede alcanzar el grado de enemigo, sea un líder o movimiento– en la constitución de las identidades políticas emergentes es significativo y con frecuencia predominante. Aún el proyecto positivo o la afirmación propositiva suelen ser genéricas sustentando un liderazgo o proyecto de poder. Allí donde se mantienen trazos más tradicionales de identidad política, los representantes y en particular el líder ejecutivo suelen formular promesas electorales que generalmente se hacen incumplibles o irrelevantes una vez que acceden al gobierno. Las condiciones contemporáneas favorecen el pragmatismo e incluso la arbitrariedad en el ejercicio del poder. La legitimidad electoral así acotada puede, según las circunstancias, favorecer la argumentación –cuando hay descontento ciudadano activo pro deliberación– o por el contrario el decisionismo discrecional, pero es poco afín al dispositivo republicano tradicional.

Se vota y se respeta el resultado de los comicios, pero los gobernantes no retienen la plenitud de la voluntad popular. Quizás ello fue siempre así en alguna medida, sin embargo, ahora los gobernantes no pueden presuponer un sostén popular estable ni la legitimidad de los actos de gobierno por la duración de su mandato. Al día siguiente de las elecciones los ciudadanos involucrados en la vida pública –pasiva o activamente– se mantienen mayoritariamente en una posición de alerta y desconfianza hacia el poder. La opinión ciudadana es un enigma de indagación permanente de modo que la vida pública se alimenta con su figuración permanente por medio de las encuestas. Pero también se multiplican las voces públicas identificables, emergen o se

transforman en representantes no electorales, que fomentan juicios e interrogantes sobre las políticas públicas y sobre las decisiones de los gobernantes.

El estado de la opinión es virtual –medido por encuestas a veces disimiles–, pero tiende a cristalizarse en el veto de decisiones y en el estallido ante los sucesos públicos que involucran a los gobernantes, algunos de ellos reveladores de corrupción, improvisación o arbitrariedad. El freno o el veto al poder proviene de la movilización social, con frecuencia antes o en ausencia de los procedimientos institucionales (congreso, justicia) y generalmente a espaldas de las organizaciones de la oposición política.

Por cierto, la ciudadanía aun siendo fluctuante reconoce conglomerados diferenciados; en otras palabras, no puede soslayarse una variedad de condiciones ciudadanas muy distintas. Sería abusivo ignorar la diferencia entre ciudadanos organizados, audiencia y partícipes circunstanciales de una movilización, ciudadanos distantes de la comunicación política que participan solo en el momento electoral y, finalmente, quienes dan la espalda a lo que sucede por fuera de su vida personal y privada. Quien quiera enfatizar la existencia de la política organizada podrá, por sobre los diferentes segmentos, poner el foco en que uno de cada cinco ciudadanos reconoce una identificación política. Entre ellos se encuentran quienes aún pasivamente se reconocen en pertenencias heredadas o inerciales, y también franjas activas e involucradas con intensidad política.

De modo que las redes y organizaciones políticas –con una lejana semejanza con los partidos políticos tal como existieron en algunas democracias en el siglo XX y perduran debilitados y fragmentados en el inicio del siglo XXI–, existen y perdurarán pues son un componente de la puesta en forma política en vistas a gobernar. Competir y gobernar requiere de dispositivos organizacionales. Pero a diferencia del pasado no son la fuente de identificación y el principal sustento de la competencia por el poder, pues se hallan subordinadas a la lógica de la popularidad condensada en líderes; pero son necesarios y en ciertas circunstancias decisivos.

Estos casos ilustran, entre otros de América Latina y el mundo, la centralidad de una movilización ciudadana suscitada por fuera

de las organizaciones políticas y frecuentemente ajena a la vida asociativa tradicional por lo que se la califica de “espontánea”. Este atributo que no en todos los casos es pertinente, pone el foco en una sociabilidad originada en las redes de comunicación informal –particularmente las redes sociales, sitios y blogs de Internet– y en una acción entonces muy inspirada en la viralización de imágenes y noticias de la que, aún si surgen convocantes, se caracteriza al menos por la horizontalidad y la vocación asambleísta sin dirigentes sino portavoces.

Aunque no revelan un modelo tienen en común la centralidad de actores ciudadanos y populares informales y con frecuencia efímeros –por lo menos en lo que hace a una visibilidad territorial–, pero que tienen una influencia significativa en la configuración de la agenda pública y en la escena pre electoral. En algunos casos, de esas movilizaciones han surgido actores o partidos que compiten por gobernar invocando un nuevo modo de la política.

Estas expresiones “extrainstitucionales” suelen tener un origen sectorial, pero rápidamente devienen un movimiento amplio y heterogéneo en el que convergen una diversidad de rechazos hacia los gobernantes; con frecuencia alcanzan su objetivo pero tienen asimismo, como se ha visto, consecuencias amplias en la escena política. Gobiernos que habían llegado al poder con éxitos electorales significativos debieron ceder ante o verse debilitados por esos actores ciudadanos y populares, y ello pese a que en muchos casos no tenían ante sí una oposición desafiante.

## **Nueva ciudadanía, contestación y democracia directa**

La escena no electoral es la provista por el espacio público en su dimensión más desregulada, albergando argumentos, formulación de demandas colectivas, juicios y vetos ciudadanos. Y un punto variable en nuestras sociedades contemporáneas es su vinculación o disociación con el sistema representativo.

La centralidad del espacio público, característica de la democracia continua, implica que en él se despliega una actividad política

decisiva. En otras palabras, la expresión de la voluntad popular no se agota en el acto electoral. Ese ámbito público es diverso, alberga la comunicación política y la constitución de opiniones y sujetos sociales y políticos diversos, de modo que la agenda política no proviene exclusivamente y en muchos casos prioritariamente del sistema representativo. Se despliega una sociabilidad distante de lo que Habermas calificó como “mundo de la vida” para referirse a lo que en el pasado era lo privado con epicentro en la familia y las actividades de los individuos relacionadas con sus pertenencias afectiva e intereses.

Las transformaciones que se han experimentado en las décadas recientes han puesto de relieve la circulación de argumentos y figuras que procuran instalarse como portadoras de un sentido que no se deriva simplemente de la condición social ni de las tradiciones.

En este ámbito de fluidez, los gobernantes y otros actores con capacidad de enunciación y decisión encuentran contrapesos que no son los del modelo republicano tradicional: por un lado al gobierno, o si se prefiere en un sentido más genérico al poder, y por otro a una ciudadanía que transita u oscila de la desconfianza al veto y la movilización en vistas a bloquear o revertir decisiones, o también a instalar con frecuencia un reclamo apremiante por falencias atribuibles a la ineficacia o imprevisión del Estado.

Lo que está en la base de los cambios descritos –desinstitucionalización, personalismo, cuestionamiento de la legitimidad de las decisiones ejecutivas y parlamentarias– es la expansión de una ciudadanía autónoma y en consecuencia instalada en el centro de la escena pública. Ella no es un sujeto, por el contrario constituye una arena en la que individuos y grupos fluctúan en su relación con los representantes y otros intervinientes en el espacio público, o dicho en otros términos no hay más pertenencias o adhesiones partidarias adscriptas –el Latinobarómetro registra para los años recientes que en promedio el 75% de los ciudadanos no se identifica con un partido político–. Se podría decir que la fuente de legitimidad se sustrae al control de los poderes fácticos e institucionales, a diferencia del pasado cuando la referencia era a un pueblo “inhallable” al que a la vez sus figuras parciales lo presentaban como encuadrado.

La ciudadanía no es el pueblo; ambas nociones pueden alternar en el discurso público para referirse a la fuente de legitimidad, aunque difieren en el sentido atribuido. El pueblo persiste como figura atenuada en lo que fuera potente en el pasado: el considerarlo como un sujeto potencial ilustrado por el movimiento obrero, las huelgas, los suburbios “rojos” o “nacionales y populares”, los desfiles y las concentraciones públicas. En el pasado el sujeto popular aparecía con un núcleo encuadrado y márgenes informales, pero en verdad nunca tuvo sino una figuración cambiante según los enunciadores y según el modo en que lo producían quienes querían representarlo.

En la actualidad las figuras predominantes de la voluntad popular carecen de un perfil claro que reenvíe a una base sociológica o territorial, predomina la informalidad, y cuando alcanzan pretensión de generalidad se construyen habitualmente en el espacio público en una cierta desocilogización, pues la corporeidad de la fábrica, el lugar de trabajo, la identificación territorial se diluye en provecho de una configuración propiamente pública, sea como piqueteros o una variedad de otros descontentos e indignados.

Desde la perspectiva de la democracia continua, las nuevas identidades políticas y socio-políticas –tanto los líderes y las coaliciones como los movimientos de reclamo o protesta– emergen en el espacio público por un llamamiento o por la acción espontánea, así como por movilizaciones ciudadanas bajo la figura del “cacerolazo” de protesta por la corrupción en Brasil, Chile y Argentina o por masacres intencionales o accidentes con responsabilidad pública como en México y Argentina. Lo que les proporciona más chances de escucha y de éxito que a los sujetos tradicionales, incluso si tienen una estructura organizacional consistente como es el caso del movimiento estudiantil y ciertos sindicatos de trabajadores, es su puesta en escena; en otros términos, la capacidad de hacer conocer de modo sensible el reclamo sectorial y también trascenderlo y no solo hacer valer su fuerza en términos de “daño”.

Algunos sujetos socio-políticos se constituyen directamente en el espacio público por la acción. La figura notoria es la de “piqueteros” que se dan a ver y nacen en el bloqueo de rutas



y otras vías de circulación. Frecuentemente son los activistas de una organización partidaria o activistas sociales los que lo inician. Pero, es en la ruta donde se produce un agrupamiento heterogéneo sin que se pueda identificar en la mayoría de los casos un origen o punto de partida en un lugar de trabajo o un lugar territorial. En protestas de desocupados por demanda de ayuda social o comida suelen congregarse excluidos y pobres de diferente perfil, incluidas jefas de hogar o aun jóvenes sin antecedentes laborales. La protesta arranca a los individuos de su aislamiento y de la impotencia, y es también en ese sentido que nace un sujeto –con mucha frecuencia esporádico– para la acción pública. Se puede entonces afirmar que los piqueteros existen y perduran en tanto tienen una presencia pública, y que no tenían existencia previa a la acción. Su fuerza proviene de la perturbación inmediata que producen a la circulación que afecta a quienes se encuentran en las inmediaciones, pero sobre todo por el eco multitudinario de la escena difundida por los medios de comunicación. La acción callejera puede y suele ser protagonizada por un número limitado de participantes sin proporción significativa con la cantidad de identificados con el reclamo. Los excluidos, carenciados y en suma “inexistentes” cobran existencia en la acción, devienen piqueteros y eventualmente sedimentan en organizaciones sociales. Pero en los periodos en que existe una conciencia pública sobre el reclamo o la situación denunciada, la opinión pública acompaña y ello suele repercutir en las decisiones estatales. De modo que la acción callejera interpela una audiencia ciudadana (por TV, radio y ahora comunicación digital) que acompaña passivamente, y a veces activamente, siendo ésta una dinámica característica de la democracia continua. Algunas protestas crecen hasta alcanzar una dimensión nacional porque se hacen ver en su manifestar o incluso en el ser víctimas de la represión, y convocan por esa figuración a otros reclamantes o indignados a sumarse.

A su vez, el espacio público contemporáneo desde inicios del siglo XXI alude a una dimensión novedosa sustentada en la expansión de las tecnologías digitales. La comunicación cambia,

pero también las relaciones interpersonales y colectivas. Las redes sociales, los *blogs*, los sitios diversos en los que grupos e individuos se dan un espacio en la *web* favorecen lazos y forman colectivos de contorno variable en los que se entra y se sale continuamente. Pero no son tan solo vínculos efímeros. Se trata de una diversidad de esferas *cyber*, la mayoría conectadas las unas con las otras, en las que lo íntimo, lo privado y lo público se entremezclan bajo formas inéditas. Un verdadero espacio público –de horizontalidad, a veces asambleario– en el que los individuos se constituyen públicamente, se dan a ver. Frecuentemente en numerosos colectivos de Internet se pueden reconocer intervenciones instrumentales –es decir con una finalidad preconcebida o un propósito más o menos manipulatorio– o aún exhibicionistas, que pese a ello no inhiben una productividad colectiva. Hay sin embargo internautas más libremente comprometidos, “son los compromisos en los que las personas se incluyen los que contribuyen a revelar un interés que ellas no conocían o no podían formular inicialmente. Se dejan así redefinir por las interdependencias suscitadas para la puesta en visibilidad de sus individualidades”.

Nueva sociabilidad que constituye el soporte e incluso la fuente de los movimientos de contestación recientes en América Latina. Las redes sociales y otros recursos de Internet hicieron conocer las movilizaciones desde sus inicios cuando los medios de comunicación convencionales (prensa gráfica y TV especialmente) las ignoraban o tergiversaban. En el caso de México, en las elecciones presidenciales 2013, fueron los estudiantes quienes iniciaron la movilización, cuestionando al candidato que encabezaba las encuestas y denunciando la cobertura sesgada de la campaña electoral por las dos cadenas de TV monopólicas, pero sin transformarse en un movimiento que sostuviese a un candidato alternativo al favorito de los medios. La dura represión policial de la primera protesta capturada en video fue viralizada y entonces difundida en gran escala por la *web*, lo que despertó la sensibilidad y la simpatía de amplias franjas de la población.

## **Derivaciones impolíticas y cesaristas de la democracia continua**

En el contexto de la democracia continua, movilizaciones ciudadanas y protestas pueden permanecer en un registro auto referencial, y en ciertos casos adoptar un repliegue identitario con una deriva impolítica.

Los movimientos que se han mencionado precedentemente, al tiempo que actuaban al margen de los partidos e incluso de la vida asociativa ordinaria, tuvieron una repercusión considerable en la escena política institucional. Sin embargo, se constata además de las protestas y estallidos nacionales mencionados, una proliferación de movilizaciones fragmentarias, también ellas al margen de los partidos o redes políticas, algunas radicalizadas en sus demandas y su identidad, y reticentes a inscribir sus demandas como parte de la agenda propiamente política y a incluirse en instancias argumentativas y deliberativas con funcionarios y representantes políticos.

Si no se establece alguna relación con el sistema representativo, la deriva impolítica puede prevalecer en estos movimientos, puesto que el poder político provee una “cuasi representación” (también en el sentido de figuración) de la sociedad, es decir provee un cuadro legal y simbólico de la comunidad política que es objeto de cuestionamiento, pero no puede ser ignorado ni descalificado en su condición de componente imprescindible de la comunidad política.

En las democracias latinoamericanas quizás más que en otras latitudes, el sistema representativo, aunque disminuido, continúa siendo junto con la Constitución Política la referencia necesaria de la vida pública. Reconocido por todos, evita que el conflicto carezca de puntos de referencia comunes a todos, puesto que cuando ello sucede el propio régimen político está en riesgo.

Como se ha argumentado, la legitimidad política proviene de centros diversos y se ha producido un desplazamiento inédito hacia la esfera pública informalizada escapando parcialmente en su dinámica a lo que fue consagrado en las elecciones. Incluso si las iniciativas políticas tienen nuevos sustentos en movimientos

constituidos en el espacio público y en las asambleas horizontales –ya sean territoriales o en la *web*–, la elección de gobernantes y de parlamentarios y el ejercicio de sus funciones es ineludible.

Se pueden concebir, y están sin duda a la orden del día, reformas del sistema representativo, no para recuperar su antiguo brillo, sino en vistas a su adaptación a las transformaciones de la democracia: una representación conectada que facilite y tome en cuenta la recurrente puesta en cuestión de la legitimidad y prevea incluso su renovación fuera de los tiempos fijos establecidos en la mayoría de los regímenes políticos. Una institucionalidad que pueda tomar en cuenta el veto ciudadano en sus decisiones y reverlas y que coexista con dispositivos que permiten albergar las deliberaciones y decisiones emergentes del dominio de la “democracia directa”. Sin embargo, este escenario predominantemente post representativo puede valorizar también la dimensión auto expresiva, es decir nutrir una vida pública reflexiva y una deliberación que no desemboca inmediatamente ni está destinada al gobierno de la sociedad.

Sin embargo no tendría sentido que este espacio público libre de restricciones a la vez que está abierto a la participación de quienes tienen vocación política no tuviese en absoluto consecuencias para la acción de gobierno.

Es decir, que otro riesgo a tener en cuenta es el de la disociación entre el sistema representativo y el ámbito de protestas y auto representaciones ciudadanas. Esta disociación haría posible –y ciertas experiencias contemporáneas en América Latina lo confirman– una deriva hacia regímenes, explícita o implícitamente, plebiscitarios; una suerte de “*ersatz*” de democracia directa abriría así la vía a una versión extrema del personalismo, el poder concentrado semi encarnado de un líder. Semi (encarnado) pues carente de una legitimidad trascendente.

De ello sigue que desinstitucionalización propia a la democracia continua puede, con su vertiente de veto ciudadano activo y de nuevo asambleísmo y sobre todo teniendo en cuenta la fragmentación política y político social, habilitar el acceso al poder de aquel líder que recoge y significa el descontento disperso en

la sociedad. Ciudadanos conectados, partícipes de la vida pública mediante las nuevas tecnologías y gozando de una nueva libertad de expresión pueden sentirse extraños y sin alternativas afines en ocasión de la elección de gobernantes y representantes e, incluso, desinteresarse por desconfianza o descreimiento de lo que está en juego en la competencia electoral. Es decir debe consignarse la expansión de una ciudadanía involucrada en los asuntos públicos en torno a nuevas agendas y nuevos espacios de actividad, eventualmente disociada o subordinada en el momento en que se configura la escena política electoral.

De este modo se instalan líderes con poca o ninguna restricción institucional, sin límites si su movimiento –como es frecuentemente el caso– carece de instancias directivas de deliberación efectiva y de dirigentes pares que fuercen al líder a consultar y argumentar.

Estos líderes devienen semi encarnados en la medida en que son los promotores de reformas sociales de anclaje institucional y sustentabilidad variable según los casos, pero de impacto muy significativo en la igualación de condiciones y la disminución de la pobreza –lo que les asigna una imagen de proveedores providenciales, puesto que estas políticas son ejecutadas generalmente sin deliberación ni participación democrática–. Su poder se refuerza porque paradójicamente al tiempo que gobiernan procuran tener e incluso encabezar el descontento “contra democrático” respecto a la clase política y hacia los poderes económicos nacionales y mundiales. Gobiernan ejerciendo un poder concentrado con frecuencia ignorando disposiciones constitucionales o legales pero sostienen explícitamente enfrentar a enemigos poderosos: las clases dominantes locales –o sucedáneos como los grandes de medios de comunicación– así como el capital financiero internacional y en medida variable a las grandes potencias.

Estos líderes semi encarnados pueden pretender, y lo enuncian habitualmente así, que ellos gobiernan pero no detentan verdaderamente el poder o que están acosados por un poder mayor, y entonces llaman a la movilización contra los enemigos del pueblo y de la nación.

Los regímenes aludidos –refundacionales o populistas– tienen en su cúspide un poder concentrado en algunos casos quizás mayor al del egócrata y suelen carecer de instancias de dirección e intermedias. Tienen el sustento de un movimiento heterogéneo instituido desde el poder, es decir que no precede el acceso al mismo, pero están inmersos en la socio-política de la democracia continua, es decir que persisten los desafíos electorales y las protestas o estallidos por fuera del dispositivo estatal.

Esta tensión atraviesa esos regímenes híbridos. Son semi encarnados por el modo en que ejercen un poder sustentado en una proclamada identificación con el pueblo y la nación, y, porque, en consecuencia, tienen vocación a permanecer en el poder, ellos y sus sucesores. Si encarnan un rumbo político en estos términos, las elecciones competitivas no pueden ser un acto en el cual el curso de esta política fundacional esté en juego. Y sin embargo, hasta ahora no han podido sustraerse a la competencia electoral aunque transformaron las elecciones generales en plebiscitos. De hecho, junto a las protestas ciudadanas, las elecciones han constituido el principal desafío a esos gobiernos y la aspiración a una suerte de fin de la política. Es decir que la dinámica política no transcurre por los canales usuales de la democracia liberal –el Congreso y otras instancias más características de lo que hemos denominado representaciones públicas no electorales–.

Los movimientos en torno a liderazgos fundacionales son, como se ha visto, heterogéneos y en cada caso nacional con características bastante distintas entre sí. Todos ellos capitalizan descontentos varios de democracias limitadas con exclusión social y de las políticas “neoliberales” practicadas en los años noventa. Pero los descontentos dan lugar a una convergencia variada y circunstancial. Los movimientos refundacionales esgrimen rechazo o negatividad en relación al pasado que les precedió, impulsan políticas distributivas efectivas y, en algunos casos, instancias de participación popular y también políticas nacionalistas que revirtieron el achicamiento del Estado y sus recursos que se había producido en los años noventa, pero también actúan con gran pragmatismo, ocasionalmente exitoso. No puede considerarse

que hayan –ni en su conjunto ni caso por caso– configurado un modelo, pero sí una experiencia sin duda marcante para sectores populares y excluidos que no puede ser plasmada en principios políticos de gobierno. Esta es la clave y el *impasse* del poder semi encarnado, la unidad heterogénea de un movimiento que pondera o idealiza una experiencia de gobierno y de movilización social que se cristaliza en el/la líder y en su nombre. Ello cuenta en el momento de sucesión pues en el cuerpo y el nombre se condensan las convergencias que son variadas, con frecuencia contradictorias entre sí y en gran medida irrepetibles. No hay un manifiesto ni una organización unificada que pueda asegurar la continuidad de proyectos nacionales y populares absolutos. El momento de la renovación o de la sucesión del líder desencadena una inevitable crisis y probablemente la finalización de la experiencia.

En consecuencia los líderes fundacionales o populistas como algunos los llaman no pueden ser reemplazados. E incluso cuando se imagina una sucesión se procura presentarla en términos de filiación real o figurada; en términos imaginarios, la misma sangre para preservar la unidad de los orígenes.

## Bibliografía

- Avritzer, Leonardo 2015 “Eleições, radicalização política e revolta social: uma análise do Brasil entre as eleições de 2014 e os painéis de 2015”, en este volumen.
- Cardon, Dominique y Granjon, Fabien 2010 *Mediactivistes*, París: Les Presses Science Po.
- Cuvi, Juan y Muñoz, Francisco 2014 “Análisis político del proceso electoral del 23-F”, en *La línea de fuego*, 7 de abril.
- Damill, Mario y Frenkel, Roberto 2011 “Macroeconomic policies and performances in Latin America 1990-2010”, Buenos Aires: Cedes.
- Fernando L. García Yapur 2015 “Elecciones subnacionales: ‘hegemonía incompleta’ y nuevo pluralismo”, documento de discusión FES-Bolivia, inédito.

- Gonçales Couto, Claudio 2015 “2014 e o futuro do PT: Novas Eleições Críticas?”, en *Interesse Nacional*, Año 7, Núm. 28, enero-marzo.
- Habermas, Jürgen 1994 *Teoría de la acción comunicativa*, Madrid, Cátedra.
- Mair, Peter 1997 *Party system change*, Oxford: Oxford University Press.
- Mayorga, Fernando 2014 *Incertidumbres tácticas. Ensayos sobre democracia, populismo y ciudadanía*, La Paz: Plural Editores.
- Mayorga, Fernando 2015 “Efectos políticos de las elecciones subnacionales”, 12 de abril, inédito.
- Ospina Peralta, Pablo 2014 “Radiografía de un remezón—Informe de coyuntura”, Quito , Comité ecuménico de proyectos, marzo.
- Rosanvallon, Pierre 1998 *Le peuple introuvable*, Paris: Gallimard.
- Rosanvallon, Pierre 2006 *La contredemocratie*, París: Seuil.
- Rosanvallon, Pierre 2009 *La legitimidad democrática. Imparcialidad, reflexividad, proximidad*, Buenos Aires: Manantial.
- Rousseau, Dominique 1995 *La démocratie continue*, París: Bruilant



# Entre la gestión y la negatividad. Aportes para una conceptualización de las nuevas formas no electorales de participación

*Rocío Annunziata\**

Durante gran parte del siglo XX, la que se concebía como actividad ciudadana por excelencia era la participación electoral, y su contraparte en los períodos entre las elecciones: la participación en el seno de los partidos políticos. Lo que Rosanvallón (2010) llama la “democracia electoral-representativa” organizaba la actividad ciudadana en torno a esta columna de la democracia. Pero varios cambios contemporáneos de la democracia van de la mano con y alimentan en nuestros días transformaciones en las formas de la participación. Dos de estos cambios resultan muy significativos:

---

\* Doctora en Estudios Políticos de la École des Hautes Études en Sciences Sociales, París, y Doctora en Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires (UBA). Se desempeña como investigadora del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET) y como profesora de Teoría Política Contemporánea en la UBA. Ha sido también profesora de maestría y doctorado en la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), Universidad de Antioquia, Centro Franco-Argentino de la Universidad de Buenos Aires (UBA) y Universidad Nacional de San Martín (UNSAM). Es directora del Proyecto de investigación “Entre la gestión y la negatividad: formas de participación ciudadana no electoral en la Argentina contemporánea” (Instituto de Investigaciones Gino Germani, UBA). Dirige la colección “Pensamiento Político Contemporáneo” en la Editorial Prometeo. Sus temas de investigación son la representación política y el liderazgo y las nuevas formas de participación de la ciudadanía, sobre los cuales ha publicado libros, capítulos y artículos en revistas científicas.

la declinación de la identificación con los partidos políticos y su propio rol en la vida política (Manin, 1996; Mair, 2005); y la disociación de la legitimidad electoral con respecto a la legitimidad de las acciones y decisiones de gobierno, es decir, el hecho de que la ficción representativa que hace equivaler el momento electoral con la totalidad del mandato resulta cada vez menos operante (Rosanvallon, 2010; Cheresky, 2015).

En este contexto, la participación mediante el sufragio aparece como demasiado restringida, esporádica y puntual. Cuando las elecciones ya no significan evidentemente la determinación de un rumbo, sino sólo la selección de gobernantes—cuando las elecciones se “desacralizan”, al decir de Pierre Rosanvallon—, las nociones de programa y de promesa electoral que van ligadas a la idea de mandato representativo pierden fuerza, y la necesidad de “escuchar” a los ciudadanos adquiere un lugar central en la democracia (Annunziata, 2014b). Hoy en día parece que las formas de actividad ciudadana no electoral se expanden, se multiplican, y se diversifican. Aunque admitamos que la participación ciudadana no puede ser considerada una absoluta novedad<sup>1</sup>, sus formas y sus actores contemporáneos son

---

1 En efecto, no es que antes no existiera la “participación” ciudadana; pero existía por otros canales, por intermedio de estos otros actores mediadores que hoy en día encuentran su legitimidad y sus recursos limitados. Es por eso que Bruno Bernardi ha podido afirmar que “El compromiso partidario, en su doble dimensión ideológica y organizativa, ha acompañado a la institución del gobierno representativo como la forma de participación que le correspondía, como su contrapeso o su complemento [...]. Reconocer el rol históricamente jugado en la configuración de la esfera política por esta forma eminentemente *participativa* que es el compromiso *partidario*, ¿no es sugerir, directamente, que la crisis de la representación estaría ocultando la de la participación?” (Bernardi, 2008: 3, subrayado en el original). Si bien Bruno Bernardi señala con agudeza que la participación ciudadana no puede ser tenida por totalmente novedosa, el fenómeno que sí puede tomarse como una novedad, que es preciso aún comprender y conceptualizar, es la expansión de las formas de participación y su diversificación en otros escenarios y con otros actores, diferentes a los del pasado. Este diagnóstico sobre la novedad en la multiplicación de formas de actividad ciudadana es compartido por distintos autores, como Pierre Rosanvallon (2007), Loïc Blondiaux (2014) o Bernard Manin (Annunziata, 2013c).

más diversos que en el pasado. En términos globales, las formas de participación ciudadana o de involucramiento activo de los ciudadanos parecen trascender las identidades partidarias y las ideologías, y producirse por fuera de las mediaciones tradicionales.

En las páginas que siguen intentaremos desarrollar los que creemos son los dos rasgos principales de un nuevo abanico de formas de actividad o participación ciudadana, y que permiten agruparlas en dos grandes conjuntos. Según nuestra hipótesis, un primer conjunto de nuevas formas de participación es aquel que se orienta a la gestión del entorno inmediato, es decir, a la resolución de problemas concretos del territorio mediante una invitación a los ciudadanos a involucrarse en el Estado local; un segundo conjunto se orienta a la negatividad, es decir, en él sobresale el peso de la dimensión del rechazo y su capacidad aglutinante de reivindicaciones heterogéneas (Annunziata, 2013 b).

## La participación-gestión

La participación orientada a la gestión del entorno inmediato es característica de los comúnmente llamados “dispositivos participativos”. La multiplicación de los mismos en los últimos años es un fenómeno de alcance global; algún tipo de dispositivo participativo se desarrolla en los cinco continentes, pero es generalmente a nivel local que se ponen en marcha. América Latina es la región de vanguardia en este sentido, por eso algunos autores han hablado de un “retorno de la carabelas” (Sintomer, Herzberg y Röcke, 2008) con respecto a su difusión en Europa. El dispositivo paradigmático es el Presupuesto Participativo, que nació en Porto Alegre, Brasil<sup>2</sup>, pero

---

2 Desarrollado por primera vez en 1989 en la ciudad de Porto Alegre, el Presupuesto Participativo se concibió como una pirámide participativa para la toma de decisiones de orientación presupuestaria. Esta pirámide suponía la selección de delegados desde el nivel micro-local o de barrio, instancia de las primeras asambleas, hasta el nivel de la ciudad, pasando por el nivel intermedio de los “Foros de sector”. Es decir, en las primeras asambleas se elegían los delegados para cada uno de los 16 foros de sector,

existen otros dispositivos similares: consejos de barrio o vecinales, consejos comunales, cabildos abiertos, foros de seguridad, consejos consultivos temáticos, planificación estratégica participativa, etc<sup>3</sup>. En Argentina, por ejemplo, más de 50 municipalidades han puesto en marcha alguna forma de Presupuesto Participativo, de modo que en 2012 se contaba que el 29% de la población vivía en un municipio con Presupuesto Participativo<sup>4</sup>.

¿Cómo funcionan estos dispositivos? En ellos, la participación es “otorgada” por las autoridades, más que “conquistada” por la ciudadanía, según la atinada caracterización de Rémi Lefebvre (2007). Su dinámica es *top-down*, es decir que es el Estado local el que invita a la ciudadanía a participar y el que controla todo el proceso. Puede verse a estos dispositivos incluso como prolongaciones del Estado. En general, la participación ciudadana efectiva en estas formas institucionalizadas de participación, ronda el 1% de la población local.

Que su principal actividad se orienta a la gestión del entorno inmediato significa que se presentan como instancias de escucha de los problemas concretos y cotidianos de los vecinos<sup>5</sup>. Suelen

---

en los que luego también se elegían delegados para el Consejo del Presupuesto Participativo (COP). Pero este Consejo del Presupuesto Participativo estaba conformado también por los delegados de las Asambleas Temáticas que se daban en simultáneo. Estas dos características: dimensión temática transversal a los territorios y superación de las instancias barriales o micro-locales con asambleas de delegados, no se constatan en los Presupuestos Participativos o las herramientas con ese nombre que se han desarrollado posteriormente en la región.

- 3 Para una revisión de los diferentes dispositivos participativos en Argentina y una propuesta de clasificación, ver Annunziata (2013 a).
- 4 Ver Martínez y Arena (2013). La metodología y el alcance del Presupuesto Participativo es variable en los países de la región. En algunos países se ha normativizado incluso mediante una ley nacional (es el caso de Perú, por ejemplo, que obliga a su implementación).
- 5 Por lo general, la instancia convocante, en consonancia con el horizonte de gestión de estos dispositivos, es el poder ejecutivo local. Existen, pero más raramente, las experiencias que buscan asociar a los ciudadanos a los poderes legislativos o deliberativos locales. En Argentina, podemos mencionar a la Banca Abierta en el municipio de Morón y al Concejo en los Barrios en los municipios de Morón y Rosario (Annunziata, 2013a). Pero

desarrollar proyectos pequeños y barriales, en general de mobiliario urbano (luminarias, bancos de plazas, rampas, semáforos, cestos de basura, arborización) o talleres recreativos y charlas de concientización. No logran realizar concretamente proyectos de infraestructura y su carácter redistributivo es muy limitado, puesto que suele primar un criterio territorial de distribución del presupuesto y de elaboración de proyectos, de modo que como máximo se puede esperar que los barrios con mayores necesidades reciban una mayor atención; pero no resulta posible, ni desde el diseño ni desde las prácticas fomentadas, la priorización de proyectos estructurales que impliquen dejar de lado la resolución de los problemas puntuales que llevan los vecinos que participan.

Si tomamos el caso paradigmático de este tipo de dispositivos, el Presupuesto Participativo, puede afirmarse que se produce una doble “lógica de fragmentación” (Annunziata, 2014a): la misma está dada, por un lado, por el criterio territorial que prevalece tanto en la concepción de los proyectos y en su votación como en la distribución del presupuesto; y, por otro lado, por las motivaciones de los ciudadanos para participar, que suelen enraizarse en la experiencia cotidiana, en los problemas experimentados a diario en los barrios, y que los conducen a participar en función

---

un dispositivo destacable en la región que se desarrolla en el ámbito de los poderes legislativos locales es la Silla Vacía en Ecuador. Inscrito en la Constitución de 2008, y posteriormente regulado por medio de leyes, este dispositivo permite a ciudadanos comunes participar de las sesiones del Concejo Municipal con voz y voto (a diferencia de la Banca Abierta). Los ciudadanos que participan en la Silla Vacía son de este modo “delegados ciudadanos”, electos de manera asamblearia (en asambleas locales, cabildos o audiencias) para tratar el tema específico propuesto en determinada sesión (como en la ciudad de Cotacachi) o por el lapso de un año (como en Puerto Quito). En esta experiencia aparecen algunos elementos interesantes, bien señalados por Ramírez y Espinosa: la obligación de rendición de cuentas y responsabilización impuesta a los “representantes ciudadanos”, la definición de una representación ciudadana sobre “temas públicos”, la articulación entre representación ciudadana y consenso (los delegados ciudadanos que participan en la Silla Vacía tienen que consensuar su posición, ya que, frente a la imposibilidad de llegar a un consenso, siguen teniendo voz pero pierden el voto) (Ramírez y Espinosa, 2012).

de “su” proyecto o del proyecto de “su” barrio, frente a los otros ciudadanos que tienen a su vez “sus” proyectos. Al ser invitados los ciudadanos a transmitir los problemas que padecen cotidianamente en su barrio y sus ideas para resolverlos, ocurre con frecuencia que los dispositivos participativos parecen convertirse en “ventanillas de reclamos”; los funcionarios responsables de las instancias participativas se refieren a esto como la “catarsis” de los ciudadanos. Como los ciudadanos participan motivados por una preocupación de su entorno inmediato, de su esquina, de su cuadra, de su barrio, en los intercambios y momentos de selección colectiva de proyectos tienden a guiarse por la intención de hacer prevalecer “su” proyecto. En sintonía con esto, la interacción entre los ciudadanos, y entre éstos y los gobernantes, suele adquirir la forma de la negociación y predomina la intervención sobre la base del testimonio de la experiencia singular, en lugar de la deliberación<sup>6</sup>.

Por otra parte, en estas instancias se tiende a rechazar “la política”: es decir, tanto las discusiones que se desvían de los problemas cotidianos como la aparición de participantes militantes de alguna agrupación o partido político. Se entiende que la herramienta es una herramienta de “gestión”, en la que el participante ideal es el “vecino genuino” que sólo acude motivado por los problemas que busca resolver y no oculta ningún otro interés que estaría dado por una pertenencia colectiva o asociativa. La figura del vecino genuino es portadora, para todos los actores involucrados, de un “saber de la experiencia”<sup>7</sup>, surgido de su manera cotidiana de habitar el territorio y de padecerlo, y del que muchos funcionarios se reconocen desprovistos pero “necesitan” incorporar para pensar las políticas públicas. La formulación de este saber se encuentra en la afirmación de que los ciudadanos son los mejores conocedores de las realidades ligadas a su vida cotidiana. Se trata de un saber que aparece como desinteresado por el hecho, justamente, de no responder más que a necesidades o preocupaciones individuales.

---

6 Ver Annunziata (2013b).

7 Puede pensarse que el caso extremo del saber de la experiencia es el “saber de víctima” (Annunziata, 2013a).

En síntesis, la concepción, el diseño y las prácticas en el seno de los dispositivos de este tipo, instancias estatales que invitan a los ciudadanos a participar, los convierten en herramientas de gestión del entorno inmediato, y el principio de legitimidad de esta forma de participación parece ser la cotidianeidad.

Es preciso señalar que también se han desarrollado en la región latinoamericana dispositivos participativos orientados a la gestión del entorno inmediato pero con una lógica opuesta a la despolitización que acabamos de señalar, y, por lo tanto, con principios de legitimidad muy diferentes. El mejor ejemplo, para contraponer al Presupuesto Participativo, está dado por los Consejos Comunales venezolanos. Los mismos han sido creados como espacios participativos en relación directa con el Poder Ejecutivo Nacional a partir de la Ley de los Consejos Comunales de 2006 (con el antecedente de los Consejos Locales de Planificación Pública, relacionados con las autoridades municipales) y se han consolidado mediante la Ley Orgánica de los Consejos Comunales de 2009, con rango constitucional. Como señala Margarita López Maya (2011) se constituyeron en el brazo del gobierno para gestionar políticas públicas locales, a través de asambleas ciudadanas, y se fueron volviendo crecientemente instrumentos del presidente. Cabe aclarar que estos dispositivos también orientados a la resolución de problemas en el territorio inmediato, han tenido un alcance más significativo que la mayoría de las instancias de este tipo en la región, permitiendo abordar cuestiones como los servicios de agua y electricidad y el acceso a la vivienda (González, 2013). Los Consejos Comunales muestran el extremo contrario a la figura del participante ideal despolitizado; la ley de 2009 les atribuyó la finalidad de “construir el socialismo del Siglo XXI”, y su politización e incluso militarización fue en aumento desde que se determinó que tenían que coordinar acciones con las milicias bolivarianas para la defensa de la nación o transformarse en organizadores de campañas electorales oficialistas. Las prácticas clientelares que pueden tener lugar en todos los dispositivos de participación orientados a la gestión de modo disimulado, podrían volverse en un caso, como el de los Consejos Comunales venezolanos, parte de la justificación abierta de la legitimidad del

dispositivo. Los Consejos Comunales pertenecientes al partido del presidente, advierte López Maya (2011), tienen mejor suerte en la asignación de recursos. Es posible pensar que la figura del participante ideal en este caso sea la del “militante” en lugar de la del “vecino genuino”.

Esta tensión entre la participación ciudadana “neutralizada” por la gestión y la participación ciudadana inscrita en un proyecto político que le otorga una finalidad determinada, deja planteada una pregunta que no podremos responder aquí: ¿puede –o debe– la participación ciudadana tener contenido? ¿Necesita inscribirse en un proyecto político para dar mejores resultados o, al contrario, se refiere a la forma de tomar decisiones y no a sus contenidos específicos?

Es importante tener en cuenta que los gobiernos de izquierda no tienen la exclusividad del fomento y puesta en marcha de los dispositivos participativos. El hecho de que el Presupuesto Participativo haya nacido en Porto Alegre de la mano del Partido de los Trabajadores (PT) puede hacer creer lo contrario; pero lo cierto es que en adelante la expansión de este tipo de herramientas ha sido transversal a las ideologías y a las identidades o etiquetas partidarias<sup>8</sup>, y como muchas veces se advierte, celebrada e impulsada en algunos lugares por los organismos internacionales de crédito. Otra pregunta válida, entonces, que merece el desarrollo de una investigación futura, es si estas herramientas son incluso exclusivas del régimen democrático, como nos conducen a interrogarnos las experiencias de Presupuesto Participativo en China (Cabannes y Zhuang, 2014; He, 2014). ¿Es la participación ciudadana compatible con el autoritarismo? ¿Y cómo redefine esta pregunta la cuestión de la “democracia participativa” o el ideal de “democratizar la democracia” (De Souza Santos, 2004)?

---

8 En Argentina, por ejemplo, puede observarse la variedad de signos políticos o de etiquetas de los gobiernos municipales que llevan adelante una experiencia de Presupuesto Participativo: UCR, FPV, frentes vecinalistas, socialistas, PRO, etcétera (Annunziata, 2013a; Carmona, Acotto y Martínez, 2013; Arpini y Annunziata, 2013). En Brasil también dejó de ser una práctica exclusivamente asociada al PT (Avritzer, 2015).



## La participación-negatividad

La expansión de la actividad ciudadana se ha visto recientemente también más allá de las formas institucionalizadas de participación que acabamos de tratar<sup>9</sup>. Las formas no-institucionalizadas de participación convocan muchas veces a más ciudadanos y tienen un impacto más visible en el espacio público. Mientras que los dispositivos participativos tienen mayormente una dinámica *top-down*, estas últimas tienen una dinámica *bottom-up*. La diversidad de estas formas es muy grande, pero para llamar la atención sobre sus rasgos más distintivos, las podemos denominar estallidos o movimientos de “ciudadanos auto-convocados”. En este terreno sobresalen las movilizaciones callejeras que expresan un rechazo a determinada política, a determinada situación, o a todos los gobernantes (a la “clase política”). Pueden comenzar en alguna ciudad, pero se propagan fácilmente a otras, y los medios de comunicación producen una amplificación que los des-localiza. Se genera un “efecto multiplicador” por la difusión de los medios de comunicación que hacen visibles las primeras protestas, y cada vez más intervienen en este proceso de creación y difusión de auto-convocatorias ciudadanas las nuevas tecnologías de comunicación,

---

9 El carácter institucionalizado de estas formas de participación es capturado también en el nombre que les da Leonardo Avritzer (2014) a estas experiencias: “instituciones participativas”. Aquí establecemos una diferencia analítica entre éstas y las formas de participación o actividad ciudadana de carácter espontáneo y esporádico, que llamamos “no-institucionalizadas”, pero pueden existir experiencias intermedias. Una forma posible de pensar esta diferencia es identificar las distintas relaciones entre la participación ciudadana y las políticas públicas: los dispositivos participativos son políticas públicas en sí mismos, las formas no-institucionalizadas de participación por lo general rechazan determinadas políticas públicas. Pero hay una tercera posibilidad: la participación que se produce en el marco de políticas públicas o que depende de la existencia de políticas públicas, pero que no constituye en sí misma una política pública. Podría ser el caso de los movimientos piqueteros en Argentina. Constituyéndose desde abajo y de manera autónoma, estos movimientos imbricaron su existencia con las políticas de luchas contra la pobreza mediante otorgamiento de planes sociales y subsidios; su carácter se habría vuelto, así, “semi-institucionalizado”.

en particular las redes sociales<sup>10</sup>. Uno de los rasgos centrales de estos “estallidos” es que son espontáneos y efímeros. Podrían identificarse a simple vista con las protestas sociales que siempre existieron en las democracias representativas, con lo que Bernard Manin (1998), por ejemplo, llama “libertad de opinión pública” y considera uno de los principios del gobierno representativo. Pero la diferencia principal con las protestas del pasado reside en que los estallidos contemporáneos no son encuadrados ni organizados por actores mediadores tradicionales, como los partidos políticos o los sindicatos. La noción de “auto-convocados” es fundamental, porque la legitimidad a la que apelan estas formas de actividad ciudadana, es precisamente la de la espontaneidad, la de la ausencia de organización por parte de los actores políticos<sup>11</sup>. A veces dan lugar a movimientos asamblearios más permanentes, como ocurrió en Argentina luego del estallido de diciembre de 2001, o más recientemente en España con el movimiento de los “indignados”. Muchas asambleas ambientalistas surgen también a partir de estallidos de ciudadanos auto-convocados contra la implementación de una medida que lesiona el medioambiente y luego adquieren cierta perdurabilidad (Pereyra Barreyro, 2015).

Pero el otro rasgo central de estas formas de actividad ciudadana es la negatividad. Aquello que reúne y que aglutina a una gran cantidad de ciudadanos no es un proyecto en común, sino un rechazo en común. Por eso es tan frecuente en las consignas de estos movimientos o protestas encontrar la referencia al “¡No!” o al “¡Basta!”. Actores diferentes con diferentes motivaciones se unifican en torno a la expresión de un rechazo. Estos estallidos pueden hacer muchas veces retroceder a los gobernantes con determinadas decisiones, ejerciendo un poder de veto que Pierre Rosanvallon

---

10 Sobre el rol de las nuevas tecnologías en la participación ciudadana, ver, por ejemplo, Trejo Delarbre, (2011), Monnoyer-Smith (2011), y especialmente, Castells (2012) y Sorj (2015).

11 Los carteles “hechos en casa” de manera individual y por iniciativa espontánea de quienes participan en las manifestaciones reemplazan significativamente a las pancartas y banderas de sindicatos o partidos. La creatividad de la ciudadanía, pero también su carácter fragmentario e inorgánico, se ponen en escena por medio de estos carteles soportes de las consignas.

(2007) considera una de las formas de aparición de los “poderes contra-democráticos” en las democracias contemporáneas<sup>12</sup>.

Es interesante constatar que en este tipo de participación también se observa un “efecto multiplicador” del propio rechazo: una manifestación que comienza en rechazo a una decisión o medida puntual puede rápidamente tornarse contra los que gobiernan, los gobernantes de turno o todos los dirigentes políticos, que aparecen como privilegiados, como una casta separada de la ciudadanía.

En Argentina, el caso paradigmático fue el estallido de diciembre de 2001 que expresó un fuerte rechazo a la “clase política”, pero otros ejemplos pueden pensarse en la misma línea, en particular, aquellos que vehiculizan el rechazo de situaciones, como las movilizaciones de familiares de víctimas de la inseguridad –las manifestaciones convocadas por Juan Carlos Blumberg, o las de los padres de las víctimas del incendio de la discoteca “República de Cromagnon”<sup>13</sup> –, o que vehiculizan el rechazo de determinadas políticas o medidas, como las que afectan el entorno comunitario o el medio ambiente –las manifestaciones contra la instalación de papeleras en el Río Uruguay o los movimientos contra la megaminería a cielo abierto<sup>14</sup>–.

En algunos casos recientes de la región latinoamericana es posible distinguir fácilmente lo que llamamos “efecto multiplicador” de la difusión y “efecto multiplicador” del rechazo. En

---

12 Pierre Rosanvallon atribuye esta preeminencia de la negatividad a un factor de orden sociológico, “...al hecho de que las coaliciones reactivas sean más fáciles de organizar, siendo indiferentes a su heterogeneidad. No necesitan ser coherentes para cumplir su cometido (...) el rechazo es el elemento más simple de agregar. Todos los rechazos son en efecto idénticos, no importa qué motivos hayan conducido a su formulación. Por eso las mayorías políticas de reacción se han vuelto cada vez más fáciles de formar en un mundo que ya no está estructurado por confrontaciones ideológicas (...) la negatividad tiene de aquí en más una ventaja estructural” (Rosanvallon, 2007: 181-182). Por otro lado, en términos prácticos, el rechazo produce resultados inmediatamente eficaces y cumple plenamente su objetivo, si se lo compara con el proyecto.

13 Ver, por ejemplo, Annunziata, Mauro y Slipak (2006).

14 Ver, por ejemplo, Palermo y Reboratti (2007), Merlinsky (2008), Svampa y Antonelli (2008).

2012 en México, en el marco de la campaña presidencial, surgió el movimiento *#Yosoy132* contra la figura de Enrique Peña Nieto y la parcialidad de los medios de comunicación. En ocasión de una visita a la Universidad Iberoamericana, el candidato Peña Nieto fue increpado por un grupo de estudiantes. Sus colaboradores difundieron un video denunciando que los manifestantes no eran estudiantes verdaderamente sino agitadores; a lo cual los 131 estudiantes respondieron con otro video en el que cada uno de ellos se presentaba y mostraba sus credenciales universitarias. Este video se *viralizó* y recibió el apoyo de otros estudiantes, surgiendo así el *hashtag* que le dio el nombre al movimiento *#Yosoy132*. El mismo convocó movilizaciones a las que llegaron a acudir 90.000 personas<sup>15</sup> y mantuvo, mientras preservó también su legitimidad en la opinión pública, un perfil a-partidista (Cheresky, 2015). Las redes sociales y las nuevas tecnologías de comunicación tuvieron un rol fundamental en deslocalizar y multiplicar el movimiento<sup>16</sup> que emergió como el de un grupo de estudiantes repudiando a un candidato presidencial en una universidad, pero que luego se inscribió en una significación más amplia de rechazo a la parcialidad de los medios de comunicación y excedió la coordinación u organización de los primeros impulsores<sup>17</sup>.

En 2013 ocurrió algo similar con el movimiento ciudadano originado en el grupo *Passe Livre* en Brasil. Comenzó como una manifestación de rechazo contra el aumento de la tarifa en el transporte público en San Pablo (decisión política que fue vetada efectivamente) y pronto se transformó en una manifestación de

---

15 Ver Candón Mena (2013).

16 En el caso del estallido de diciembre de 2001 en Argentina, este efecto multiplicador de la difusión estuvo dado por la televisión que mostraba los manifestantes en las calles; el efecto multiplicador del rechazo se vio también paradigmáticamente: si en un inicio las protestas tendieron a rechazar la medida económica conocida como “corralito” y el estado de sitio, rápidamente se transformó en un rechazo a la “clase política”, con la consigna “Que se vayan todos, que no quede ni uno solo”.

17 Es pertinente aquí la afirmación de Pablo Vommaro sobre las formas contemporáneas de politización juvenil en la región, según la cual este tipo de movimientos “...expresan impugnaciones al sistema dominante que exceden las cuestiones aparentemente corporativas” (Vommaro, 2014: 62).

rechazo generalizado a la “clase política” que convocó a millones de personas a manifestaciones callejeras en alrededor de 350 ciudades, más allá de las reivindicaciones concretas del pequeño grupo de iniciadores y también al margen de los partidos políticos (Cheresky, 2015; Vommaro, 2014, Nunes, 2014)<sup>18</sup>. El doble efecto multiplicador que hemos mencionado –de la movilización local a la deslocalización y del rechazo puntual al rechazo generalizado– contribuye a que los iniciadores de estos estallidos o manifestaciones no puedan considerarse estrictamente “organizadores” ni mantener el control de su significación pública, de modo que aún cuando muy inicialmente puedan parecer protestas sectoriales, rápidamente se des-inscriben de este carácter<sup>19</sup>.

La reivindicación de la figura de los “auto-convocados” da cuenta del rol central que adquiere la espontaneidad, como principio de legitimidad de estas formas de participación. Sea o no el caso que una manifestación callejera o asamblea haya sido convocada por algún grupo político, o haya intervenido de algún modo en la organización, lo que ocurre es que se juzga su legitimidad en función de su falta de orquestación por “los políticos”. Como se

---

18 Inscribiéndolo en el marco de las nuevas formas de participación en la escena mundial, Godoy de Campos y Da Rocha Resende afirman sobre este movimiento: “La amplitud adquirida por el movimiento de protesta en el país ilustra la dicotomía tradicional entre movimientos sociales organizados y movimientos sociales espontáneos. Sin líder, sin representante, sin porta-voz oficial, un gran número de personas se movilizaron gracias a grupos formados en Internet para expresar su descontento político; algunos denunciaban la corrupción o los gastos públicos comprometidos por la Copa del Mundo, mientras que otros exigían una mejora de los servicios públicos, o se rebelaban contra el sistema político y económico” (Godoy de Campos y Da Rocha Resende, 2014: 4).

19 Podría ser el caso de las marchas que lograron revertir la decisión gubernamental de construir una carretera atravesando en Territorio Indígena Parque Nacional Isiboro Sécuré (TIPNIS) en Bolivia en 2011. Si bien en esa ocasión la protesta fue iniciada por los pueblos indígenas de tierras bajas congregados en la Confederación de Pueblos Indígenas de Bolivia (CIDOB), es decir, por un actor organizado, recibió la solidaridad de otras organizaciones indígenas y de la opinión pública. (Mayorga, 2014). Isidoro Cheresky (2015) interpreta de este modo el denominado “conflicto del campo” de 2008 en Argentina.

vio en “cacerolazos” en la Ciudad de Buenos Aires (2012-2013), algunos dirigentes políticos se sumaron a las protestas disimulando su carácter de tales y mezclándose con la “gente común”<sup>20</sup>. En las manifestaciones convocadas por Juan Carlos Blumberg, se había hecho también mucho hincapié en que las personas se hicieran presentes con velas y “sin banderas políticas”.

Estas formas novedosas de actividad ciudadana oponen una *participación como acontecimiento*<sup>21</sup>, no institucionalizada pero también no-institucionalizable, a la *participación como gestión* que mencionamos más arriba. Si bien su orientación principal es al rechazo de políticas, situaciones o “políticos”, es decir, a la negatividad en los términos de Rosanvallon, cabría señalar que algunas veces llegan a dar lugar a experiencias que podríamos denominar “meta-democráticas”. Esto significa que no producen o manifiestan un contenido propositivo concreto y unificado sobre el rumbo de las políticas –un programa–, pero sí defienden propuestas sobre el funcionamiento de la democracia misma que incluyen la exigencia de un rol más activo para los ciudadanos. En los fenómenos que derivan en asambleísmo, como en el caso de los “indignados” en España (Castells, 2012), se ha observado sobre todo la capacidad creativa de estos movimientos en lo que hace a las formas de discusión y toma de decisiones. Por ejemplo, se han practicado técnicas novedosas

---

20 Sobre este ciclo de cacerolazos en Argentina ver especialmente Gold (2015).

21 Rodrigo Nunes repara, precisamente, en el hecho de que el nombre de los movimientos da cuenta de su carácter de “acontecimiento”: “los últimos años están llenos de nombres que se refieren a acontecimientos antes que a ‘movimientos’ en el sentido tradicional: la ‘primavera árabe’, el 15-M español, el *Occupy* de Estados Unidos, el *Diren Gezi* de Turquía; y, de forma aún más claramente limitada a una identificación temporal (que además deja de incluir todo lo que ha pasado después), las ‘jornadas’ o ‘acontecimientos’ de junio en Brasil. Más que entidades políticas y organizativas más o menos individualizables, estos nombres indican momentos, impredecibles e intempestivos, en que un malestar difuso y una gama de potencialidades hasta entonces latentes se cristalizan en una expresión visible, que deviene al mismo tiempo punto focal de una serie de demandas sociales y centro irradiador de un cambio subjetivo.” (Nunes, 2014: 44-45). La constitución de los sujetos en el espacio público que ha sido señalada por Isidoro Cheresky (2015) acompaña la forma de participación acontecimental.

para expresar opiniones con signos corporales y se ha priorizado el consenso como forma de toma de decisiones por sobre el voto<sup>22</sup>. En este sentido, las experiencias “meta-democráticas” constituyen muchas veces escenificaciones de *otra democracia*. La *performance*<sup>23</sup> de la manifestación se vuelve así constitutiva y no accesorio. El rasgo más destacado es la crítica a la formación de todo liderazgo y la reivindicación de la auto-representación. Como afirmaba uno de los primeros miembros de la red que creó Democracia Real YA: “El movimiento ataca directamente la idea de que alguien tiene que hacer las cosas por mí” (Castells, 2012: 125)<sup>24</sup>.

## ¿Democracia participativa?

A riesgo de simplificar excesivamente la diversidad de experiencias recientes en América Latina y en otras partes del mundo en lo que hace a las formas de actividad ciudadana no-electoral, queremos poner aquí de relieve lo que vemos como los rasgos que caracterizan a dos grandes conjuntos de nuevas prácticas: la gestión y la negatividad. Estos dos conjuntos parecen tener, sin embargo, un elemento

- 
- 22 Sobre los argumentos que sustentan distintas formas de tomar decisiones colectivas, ver Urfalino (2013).
- 23 Lo que Pablo Vommaro denomina “política de cuerpo presente” guarda relación con la centralidad de la puesta en escena de estas manifestaciones, y expresa, para el autor, el carácter indelegable de la política, haciendo “... visible el cuestionamiento a la posibilidad de delegar el propio cuerpo y la propia voz” (Vommaro, 2014: 67).
- 24 Castells lo caracteriza del siguiente modo: “No hubo una decisión formal, pero en la práctica todo el mundo estuvo de acuerdo desde el principio del movimiento. No habría líderes, ni locales, ni nacionales. Para el caso, ni siquiera tenían un portavoz reconocido. Cada uno se representaba a sí mismo y a nadie más.” (Castells, 2012: 133). Sobre el conjunto de los movimientos que analiza (que incluyen además del 15 M la llamada primavera árabe y el movimiento Occupy Wall Street) sostiene que el rasgo común es la ausencia de líderes, la desconfianza frente a cualquier modo de delegación del poder y la toma de decisiones en asambleas. “Se trata al mismo tiempo de un procedimiento organizativo y de un objetivo político; establecer las bases de una futura democracia real practicándola en el movimiento” (Castells, 2012: 125).

que los emparenta: la cotidianeidad, por un lado, y la espontaneidad, por otro, son ambos principios de legitimidad que remiten a la figura del “hombre común”, aquél que no tiene pertenencias políticas, y que por lo tanto no es movido por ningún encuadramiento ni por ningún interés no manifiesto. Ambas formas de participación y ambos principios de legitimidad tienen efectos sobre la concepción de ciudadanía. La visión de una ciudadanía definida como actividad en lugar de como un estatus pasivo portador de derechos es compartida, pero nos remite, en un caso, a lo que podríamos llamar “ciudadanía disminuida” y, en el otro, a lo que podríamos llamar “ciudadanía negativa”. Por un lado, los ciudadanos se convierten en “vecinos”: son aquellos ciudadanos cuya actividad se orienta a la gestión del entorno inmediato y a la urgencia de los problemas de su barrio próximo; por otro lado, los ciudadanos se transforman en “la gente”, una colección de individuos que sólo se define por su oposición a “los políticos” y cuya actividad se orienta al rechazo. El cuadro siguiente sintetiza los que creemos son los aspectos salientes de las nuevas formas de actividad o participación ciudadana.

		Formas de actividad o participación ciudadana	
		Participación-gestión	Participación-negatividad*
<b>Características</b>	Experiencia	Dispositivos Participativos	Estallidos/Movimientos de ciudadanos auto-convocados
	Actividad	Resolución de problemas concretos del territorio	Rechazo de decisiones, situaciones, y/o de la “clase política”
	Organización/ institucionalización	Participación “otorgada” por las autoridades e institucionalizada	Ausencia de organización, participación no institucionalizada y no institucionalizable
	Principio de legitimidad	Cotidianeidad. Justificación en el “saber de la experiencia”	Espontaneidad. Reivindicación de no orquestación por los partidos políticos
	Figura del ciudadano	“Vecino genuino”**	“La gente”
	Temporalidad	Permanente***	Efímera****
	Espacialidad	Localizada	Des-localizada
	Forma de la comunicación	Negociación/Testimonio	Veto

\* Ocasionalmente también “meta-democrática”.

\*\* En algunos casos extremos, donde la politización legitima la participación, podría tratarse del “militante”.

\*\*\* La permanencia no implica la ausencia de inmediatez; aquí la inmediatez se manifiesta como urgencia en la resolución de los problemas concretos.

\*\*\*\* Excepcionalmente perduran en movimientos ciudadanos asamblearios.



Frente a este panorama, ¿correspondería diagnosticar que hemos alcanzado los ideales de las teorías de la democracia participativa? Autores como Peter Bachrach (1973), Carole Pateman (1970), o Benjamin Barber (1984), habían criticado ya desde fines de los años sesenta lo que se llamó “teorías elitistas” de la democracia y propugnado por modelos alternativos implicando un rol más activo del ciudadano más allá del voto, con nombres diversos: la “sociedad participativa”, el modelo del “auto-desarrollo moderno”, la “democracia fuerte”. Estas teorías consideraron que el sistema representativo no era modificable en democracias de gran escala, pero que los ciudadanos podrían implicarse en las decisiones que los concernieran más directamente en ámbitos reducidos, como el lugar de trabajo, el barrio o el ámbito educativo. Para esto, era preciso cambiar nuestra concepción de la política restringida a lo institucional y, por lo tanto, “repolitizar la sociedad”.

En algún sentido la actividad ciudadana contemporánea ha excedido lo imaginado por la teoría política, y lleva la delantera. No hay dudas de que, como señaló Rosanvallon (2007), la idea del ciudadano pasivo o apático resulta actualmente un mito. Las formas novedosas de participación aquí mencionadas amplían la actividad ciudadana más allá de la democracia-electoral representativa. Sin embargo, presentan nuevos problemas, ya que estas experiencias mantienen un vínculo ambivalente con la democracia: llevadas al extremo, la pura gestión tiende a generar una fragmentación en reclamos particulares que dificultan la emergencia de criterios igualitarios y redistributivos; y la pura negatividad tiende a implicar la imposibilidad de construcción de un consenso ciudadano positivo. La constatación de estas nuevas experiencias de participación ciudadana convoca entonces a una re-conceptualización de la democracia. Las transformaciones que observamos no se advienen fácilmente ni a una concepción “elitista” ni a una definición “participativa” de la democracia tal como fue pensada a fines de los años sesenta. Notar que la participación ciudadana se expande y se diversifica no quiere decir que estaríamos viendo hacerse realidad un ideal. Nuestras democracias contemporáneas parecen, más bien, *ser y no ser participativas al*

*mismo tiempo*. En todo caso, las nuevas formas de participación no vienen sin posibles derivas *impolíticas* (Rosanvallon, 2007, 2010). Un elemento parece faltar en los dos extremos de la gestión y la negatividad: la deliberación.

## Desafíos prácticos y conceptuales

Si atendemos a las experiencias predominantes en nuestra región, surge entonces como desafío la promoción de una participación deliberativa. Ni la negatividad del rechazo, ni la negociación de micro-proyectos con autoridades locales, ni la expresión del puro testimonio de experiencias singulares pueden constituir formas deliberativas de comunicación. En el primer caso, la expresión se orienta al veto y el aglutinante del rechazo atenta contra la posibilidad de discutir al interior del estallido o movimiento ciudadano así como con los interlocutores que son los gobernantes. En el segundo caso, la tendencia predominante es a que la comunicación se dirija al funcionario o representante municipal que coordina las reuniones de vecinos y que es el que aparece como capaz de dar algún cause a los reclamos (Annunziata, 2013b). Sin sostener una visión híper-racionalista de la deliberación<sup>25</sup>, la misma supone al menos la posibilidad de ponerse en el lugar del otro, y de imaginar la comunidad política. En un trabajo reciente, Carole Pateman (2012), muestra cierta preocupación con respecto a las experiencias predominantes en Europa y América del Norte, la creación de foros deliberativos artificiales o dispositivos de “mini-públicos”. Es por eso que afirma: “Sostengo que la democracia participativa es diferente de la democracia deliberativa. La deliberación, la discusión y el debate son centrales en cualquier forma de democracia, incluyendo en la democracia participativa, pero aunque la

---

25 Dentro de las investigaciones recientes sobre democracia deliberativa, algunos autores cuestionan las visiones racionalistas y consensualistas de la deliberación, proponiendo modelos más inspirados en la retórica, e inclusivos de registros más emocionales, agonísticos y situados. Ver, por ejemplo, Young (2002) o Garsten (2006).

deliberación sea necesaria para la democracia no es suficiente” (Pateman, 2012: 8). Vale invertir esta afirmación: la participación es necesaria pero no es suficiente para la democracia, tiene que ser una participación que se inscriba en la comunidad política y en este sentido requiere de algún tipo de deliberación.

Pero no se trata tampoco de una deliberación artificial como la que promocionan los dispositivos de “mini-públicos” recién mencionados. Porque la propia deliberación tiene sus desafíos. ¿Cómo generar escenarios deliberativos que puedan involucrar a la ciudadanía en su conjunto, al gran público y no a los “mini-públicos”<sup>26</sup>? A este problema Bernard Manin (2011) ha respondido, por ejemplo, con una propuesta que tiene un gran interés: la organización de lo que llama “debates contradictorios”. Retomando elementos de la retórica clásica, el autor considera que lo más significativo en los procesos deliberativos es la exposición de argumentos a favor y en contra de determinada cuestión. No es preciso que todos los ciudadanos tomen la palabra para que participen de la deliberación; como en las asambleas de la polis griega, aunque existan oradores que toman la palabra frente a una audiencia, la que delibera es la asamblea en su conjunto. Pero como estos debates contradictorios no se dan espontáneamente en la sociedad, es necesario institucionalizarlos, advierte Manin. Sin analizar aquí sus ventajas y desventajas, los “debates contradictorios” aspiran a promover una deliberación que alcance de algún modo al conjunto de la ciudadanía.

Hay también, y sobre todo, algunas experiencias llamativas que podrían iluminar las vías de una deliberación no artificial y abierta más allá de los “mini-públicos”. Entre las experiencias europeas, sobresale la Comisión Nacional de Debate Público en Francia, autoridad independiente encargada de organizar grandes debates sociales, con diferentes formatos, y en diferentes escalas, sobre proyectos puntuales que superen determinado monto de

---

26 En este sentido, Chambers (2009) se preguntaba si la democracia deliberativa había abandonado la democracia de masas.

inversión<sup>27</sup>. Entre las experiencias latinoamericanas, una atención particular merecen las Conferencias Nacionales en Brasil que organizan, desde el nivel local hasta el nacional, mediante la selección de delegados, asambleas ciudadanas de discusión de determinadas políticas públicas, y en las que se ha constatado el incremento del potencial deliberativo a medida que se asciende en los niveles, particularmente al llegar al estadual y nacional<sup>28</sup>.

La pregunta que surge es entonces: ¿es posible que la deliberación sea participativa o que la participación sea deliberativa? Es decir: que la deliberación ciudadana no se restrinja a situaciones artificiales en las que unos pocos ciudadanos seleccionados por sorteo discuten sobre un tema propuesto. O bien: que el involucramiento ciudadano en las decisiones democráticas, espontáneo o institucionalizado, pueda desarrollar un componente deliberativo que lo lleve más allá, tanto de la negociación con las autoridades

---

27 Ver Blondiaux (2014). Otro elemento a explorar, presente en esta herramienta original, sería el establecimiento de autoridades independientes que regulen los dispositivos participativos.

28 Esta herramienta participativa tiene la singularidad de permitir una participación ciudadana ligada a las decisiones a nivel nacional, de manera que se vuelve una institución vanguardista en la región. En alguna de las fases de las Conferencias Nacionales ha participado alrededor del 6% de la población de Brasil, entre 2003 y 2012. Pero además, el análisis de sus prácticas sugiere el incremento del potencial deliberativo a medida que se asciende en los niveles (*scaling up*), particularmente al llegar al estadual y nacional. En el nivel más local, predomina la informalidad de los intercambios y los argumentos más personales y narrativos, mientras que en los niveles más altos es posible observar cómo incluso las mismas propuestas se defienden con otro tipo de argumentos, con mayor información técnica y legal y mayor grado de generalidad (Avritzer, 2014). Se trata, sin dudas, de uno de los dispositivos participativos más interesantes de la región para observar las posibles articulaciones entre participación y deliberación, por un lado, y entre participación y representación, por otro. El establecimiento de porcentajes de participación de la “sociedad civil” en cada conferencia, junto con los porcentajes de participación fijados para otros actores como asociaciones profesionales o decisores políticos, podría conferirle, sin embargo, un carácter corporativo que valdría la pena indagar. Sobre las Conferencias Nacionales y otros dispositivos participativos en Brasil, ver Avritzer (2010, 2015). Ver también Ramos Pérez, Feres Faria y Jerez (2012).

locales para resolver problemas, como del rechazo a los gobernantes.

Por otra parte, varios son los desafíos conceptuales a los que nos enfrentan las nuevas experiencias de actividad ciudadana. La participación-gestión abre interrogantes que hemos mencionado: ¿es necesariamente democrática la participación? ¿la participación es una cuestión de forma o de contenido? La participación-negatividad, por su parte, nos coloca frente al siguiente interrogante: ¿es posible institucionalizar toda forma de participación? ¿qué se perdería o se desvirtuaría si se intentaran institucionalizar los movimientos ciudadanos auto-convocados? Pero incluso en un plano conceptual anterior, es necesario seguir preguntándose si las categorías de gestión y negatividad bastan para dar cuenta del abanico de formas no electorales de actividad ciudadana que estamos conociendo. En efecto, la tipología podría ser más amplia considerando otros fenómenos significativos que han tenido lugar durante los últimos años en la región latinoamericana, en particular, la gran cantidad de movilizaciones de apoyo a algunos gobiernos en ejercicio, gobiernos que han sido caracterizados como de corte “populista” (De la Torre, 2014)<sup>29</sup>, el aumento del uso de mecanismos plebiscitarios de democracia directa (Welp, 2010), y también, aunque menos visibles, las experiencias de democracia comunitaria (Mayorga, 2014). Podría pensarse que dentro de la participación de dinámica *top-down*, encontramos dos sub-tipos: la participación institucionalista o la participación-gestión a la que nos hemos referido, y lo que podría llamarse “participación populista” consistente en la movilización convocada desde arriba cuyo fin es decir “sí”<sup>30</sup>, más que “no”. Dentro de la participación con una dinámica *bottom-up*, además de los movimientos o estallidos de ciudadanos auto-convocados orientados a la negatividad,

---

29 Se ha producido también en estos casos una revalorización de la propia participación electoral como medio de expresión de la voluntad popular. Como señala de la Torre (2014) el recurso frecuente a las elecciones forma parte de los rituales de lo extra-ordinario en los gobiernos populistas.

30 Para el caso argentino y los gobiernos kirchneristas, ver el artículo de Mauro (2014).

cabría considerar a las experiencias de “democracia comunitaria” que comparten algunos principios con los momentos asamblearios de estos movimientos: la crítica a los liderazgos y la preferencia por el consenso frente a la agregación serían algunos de ellos. Es decir, queda por estudiar la significación del fenómeno del “apoyo” y las experiencias meta-democráticas que no parecen surgir de expresiones de rechazo.

Mencionemos otro de los desafíos conceptuales que consideramos central. La oposición entre una democracia representativa y una democracia participativa resulta extemporánea, desde el momento en que los vínculos representativos se transforman al mismo tiempo que las formas de expresión o de actividad ciudadana. Es posible preguntarse si esta expansión de formas de participación no tendría que ser entendida como una expansión de formas de representación más allá de la electoral. Se trataría de formas representativas sin la dimensión de la autorización electoral, o directamente auto-representativas, pero que instalan una legitimidad del punto de vista del ciudadano común. Encontramos productivo, en este sentido, el trabajo de Urbinati y Warren (2008) que analiza nuevas formas de representación no electoral: una de ellas son los representantes auto-autorizados, que, como dicen los autores, expresan “el poder negativo del pueblo” y que podemos identificar con los movimientos o estallidos ciudadanos auto-convocados que hemos mencionado; otra son las “representaciones ciudadanas”, categoría con la que los autores nombran a las experiencias de participación o deliberación institucionalizada, señalando que sus propiedades principales son representativas y que, si se considera el escaso número de ciudadanos que se involucran estas instancias, es más razonable concebirlas como formas de “representación ciudadana”, que como formas de “participación ciudadana”<sup>31</sup>. Leonardo Avritzer (2014) ha propuesto también

---

31 Por supuesto que esta consideración posible de las formas novedosas de participación en tanto que formas novedosas de representación ciudadana, puede y debe conducirnos a plantear un interrogante clave para comprender las democracias contemporáneas: ¿en qué sentido los representantes electos han dejado de ser “representantes ciudadanos”? ¿Y en qué sentido

pensar las formas de actividad ciudadana como formas de representación sin autorización electoral ni monopolio territorial, en las que lo que se representa son temas públicos en lugar de grupos de individuos, dando lugar a lo que llama “representación por afinidad o relacional”.

En definitiva, pareciera que de lo que se trata es de abandonar la perspectiva de la democracia como un método o como un dispositivo institucional, y reemplazarla por una comprensión de la democracia como experiencia, como historia; aparece así con mayor claridad que el camino no es aferrarse a determinadas instituciones, ni a las clásicas instituciones de la democracia representativa, ni a las nuevas instituciones participativas, como tampoco exigir que toda experiencia democrática tenga que ser institucional. Superar las dicotomías “representación-participación” y “democracia representativa-democracia participativa” es un desafío para la teoría política al que nos invitan las prácticas y los fenómenos de nuestro tiempo.

## Bibliografía

- Annunziata, Rocío 2013a “Una propuesta de clasificación de los dispositivos participativos en Argentina”, en *Revista PostData. Revista de Reflexión y Análisis Político*, Vol. 18, n°3, octubre de 2013.
- Annunziata, Rocío 2013b “Decisión y deliberación en las formas no electorales de participación en Argentina: el caso

---

los participantes más activos –que se enfrentan al problema de cómo llevar a las instancias que los acogen las demandas e inquietudes de sus conciudadanos–, no se vuelven en el proceso “representantes”, no van perdiendo su carácter de “puros ciudadanos”? En su análisis de las experiencias de la Silla Vacía en Ecuador, Ramírez y Espinosa (2011) proponen también la noción de “representación ciudadana” para comprender la significación de la participación, y subrayan un elemento interesante para la exploración: el hecho de que la “representación ciudadana” sea una representación temática y no territorial, retomando el argumento de Leonardo Avritzer.

- del Presupuesto Participativo”, *Estudios Políticos*, Medellín: Instituto de Estudios Políticos, Universidad de Antioquía, Núm. 43, diciembre.
- Annunziata, Rocío 2013c: “Representación y deliberación en las democracias contemporáneas. Entrevista con Bernard Manin”, *Revista Temas y Debates. Revista Universitaria de Ciencias Sociales*, Universidad Nacional de Rosario, Año 17, Núm. 26, julio-diciembre.
- Annunziata, Rocío 2014 “Ciudadanía disminuida: la idea de la ‘construcción de ciudadanía’ en los dispositivos participativos contemporáneos”, en *Revista Temas y Debates. Revista Universitaria de Ciencias Sociales*, Universidad Nacional de Rosario, en prensa.
- Annunziata, Rocío 2014b “Más allá de la promesa electoral. Repensar la representación en Argentina”, *Sudamérica: Revista de Ciencias Sociales*, Universidad Nacional de Mar del Plata, Núm. 3.
- Annunziata, Rocío; Mauro, Sebastián y Slipak, Daniela 2006 “Blumberg y el vínculo representativo: liderazgos de opinión en la democracia de audiencia”, en Cheresky, Isidoro (compilador) *Ciudadanía, sociedad civil y participación política*, Buenos Aires: Miño y Dávila.
- Arpini, Emilia y Annunziata, Rocío 201: “Representantes y vecinos. Una observación de los Foros Barriales Vecinales en el Presupuesto Participativo de Vicente López”, ponencia presentada en las VII Jornadas de Jóvenes Investigadores, Instituto de Investigaciones Gino Germani, Universidad de Buenos Aires, 6 al 8 de noviembre de 2013.
- Avritzer, Leonardo 2010 *Las instituciones participativas en el Brasil democrático*, Xalapa, México: Universidad Veracruzana.
- Avritzer, Leonardo 2015 *Los desafíos de la participación en América Latina*, Buenos Aires: Prometeo.
- Bachrach, Peter 1973 [1967] *Crítica de la teoría elitista de la democracia*, Buenos Aires, Amorrortu.



- Barber, Benjamin 1984 *Strong Democracy: Participatory Politics for a New Age*, University of California Press.
- Bernardi, Bruno 2008 “L’opposition entre représentation et participation est-elle bien formée ?”, en *Laviedesidéés.fr*, 7 de abril.
- Blondiaux, Loïc 2014 *El nuevo espíritu de la democracia. Actualidad de la democracia participativa*, Buenos Aires: Prometeo.
- Blondiaux, Loïc y Fourniau, Jean-Michel 2011 “Un bilan des recherches sur la participation du public en démocratie : beaucoup de bruit pour rien ?”, en *Participations*, N° 1, De Boeck Université.
- Brown, Mark 2006 “Survey Article: Citizen Panels and de Concept of Representation”, en *The Journal of Political Philosophy*, Vol. 14, Núm. 2.
- Cabannes, Yves y Zhuang, Ming 2014 “Innovations in PB in China: Chengdu on-going experiment at massive scale”, en *Hope for Democracy. 25 years of Participatory Budgeting Worldwide*, Sao Bras de Alportel, Portugal: Nelson Dias, In Loco Association.
- Candón Mena, José 2013 “Movimientos por la democratización de la comunicación: los casos del 15-M y #Yosoy132”, en *Razón y Palabra*, marzo-mayo de 2013.
- Carmona, Rodrigo, López Acotto, Alejandro y Martínez Carlos 2013 “El presupuesto participativo en Argentina. Un análisis de sus dimensiones político-institucional e intraburocrática en cinco casos de estudio”, en *Actas del XI Congreso Nacional de Ciencia Política*, Sociedad Argentina de Análisis Político, Paraná, Argentina.
- Castells, Manuel 2012 *Redes de esperanza e indignación*, Madrid: Alianza Editorial.
- Chambers, Simone 2009 “Rhetoric and the public sphere: has deliberation abandoned mass democracy ?”, en *Political Theory*, Núm. 73.
- Cheresky, Isidoro 2015 *El nuevo rostro de la democracia*, Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.

- Cohen, Joshua 2007 “Deliberación y legitimidad democrática”, en *Cuaderno Gris*, Núm. 9.
- De la Torre, Carlos (2014): “El populismo y la política de lo extraordinario: Hacia una agenda de trabajo”, ponencia presentada en el Seminario Internacional “Democracia, representación política y participación ciudadana”, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO) y Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), Santa Cruz de la Sierra, Bolivia, del 29 de octubre al 1ro de noviembre de 2014.
- De Sousa Santos, Boavetura 2004 *Democratizar la democracia. Los caminos de la democracia participativa*, México: Fondo de Cultura Económica.
- Elster, Jon 2001 *La democracia deliberativa*, Barcelona: Gedisa.
- Fishkin, James 1997 *The voice of the people. Public opinion & democracy*, New Haven, Londres: Yale University Press.
- Garsten, Bryan 2006 *Saving Persuasion. A defense of rethoric and judgement*, Harvard University Press.
- Girard, Charles y Le Goff, Alice 2010 *La démocratie délibérative. Anthologie de textes fondamentaux*, Paris: Hermann.
- Godoy de Campos, Geraldo Adriano y Da Rocha Resende, Paulo Edgar 2014 “Occuper le Brésil”, en *Laviedesidéés.fr*, 20 de abril.
- Gold, Tomás 2015 “Participación ciudadana más allá de lo electoral. Cacerolazos y legitimidad política en la Argentina reciente. Del ‘13S’ al ‘8A’”, en Annunziata, Rocío (compiladora) *Pensar las elecciones. Democracia, líderes y ciudadanos*, Buenos Aires: Clacso-IIGG.
- González, David 2013 *El Estado Descomunal. Conversaciones con Margarita López Maya*, Caracas: Los libros de El Nacional.
- Habermas, Jürgen 1998 *Facticidad y validez*, Madrid: Trotta.
- He, Baogang 2014 “Civic Engagement through Participatory Budgeting in China: Three Different Logics at Work”, en *Hope for Democracy. 25 years of Participatory Budgeting Worldwide*, Sao Bras de Alportel, Portugal: Nelson Dias, In Loco Association.

- Landau, Matías 2008 *Política y participación ciudadana*, Buenos Aires: Miño y Dávila.
- Lefebvre, Rémi 2007 “Non-dits et points aveugles de la démocratie participative”, en Robbe, François (director) *La démocratie participative*, Paris: L’Harmattan.
- López Maya, Margarita 2011 “Hacia el socialismo del siglo XXI: los consejos comunales, sus cambios conceptuales y las percepciones de los participantes en Caracas”, en Cheresky, Isidoro (compilador) *Ciudadanía y legitimidad democrática en América Latina*, Buenos Aires: Clacso-Prometeo.
- Mair, Peter 2005 “Democracy beyond parties”, paper du Center for the Study of Democracy, Irvine: University of California.
- Manin, Bernard 1998 *Los principios del gobierno representativo*, Madrid: Alianza Editorial.
- Manin, Bernard 2002 “L’idée de démocratie délibérative dans la science politique contemporaine. Introduction, généalogie et éléments critiques. Entretien avec Bernard Manin”, en *Politix. Revue des Sciences Sociales du Politique*, Núm. 57, Vol. 15, primer trimestre.
- Manin, Bernard 2011 “Comment promouvoir la délibération démocratique? Priorité du débat contradictoire sur la discussion”, en *Raisons Politiques*, Núm. 42, febrero.
- Martínez, Carlos y Arena, Emiliano 2013 “Experiencias y buenas prácticas en Presupuesto Participativo”, Secretaría de Relaciones Parlamentarias, Jefatura de Gabinete de Ministros, Universidad Nacional de General Sarmiento, UNICEF.
- Mauro, Sebastián 2014 “Representación política y movilización social en la Argentina post-neoliberal (2003-2013)”, en *Revista de Ciencia Política*, Vol. 52, Núm. 1.
- Mayorga, Fernando 2014 *Incertidumbres tácticas. Ensayos sobre democracia, populismo y ciudadanía*, La Paz: CIUDADANÍA-Fundación BIEP-Plural editores.

- Merlinsky, Gabriela 2008 “La gramática de la acción colectiva ambiental en Argentina: reflexiones en torno al movimiento ciudadano ambiental en Gualaguaychú y su inscripción en el espacio público”, en *Temas y Debates*, agosto.
- Monnoyer-Smith, Lawrence 2011 “La participation en ligne, révélateur d’une évolution des pratiques politiques ?”, en *Participations*, De Boeck Université, Núm. 1, enero.
- Nunes, Rodrigo 2014 “Generación, acontecimiento, perspectiva. Pensar el cambio a partir de Brasil”, en *Nueva Sociedad*, Núm. 251.
- Palermo, Vicente y Reboratti, Carlos 2007 *Del otro lado del río. Ambientalismo y política entre uruguayos y argentinos*, Buenos Aires: Edhasa.
- Pateman, Carole 1970 *Participation and democratic theory*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Pateman, Carole 2012 “Participatory Democracy Revisited”, *APSA Presidential Address*, Núm.10.
- Pereyra Barreyro, Andrea 2015 “La cuestión socioambiental en Argentina y su relación con la representación electoral: el caso de La Rioja en las elecciones 2013”, en Annunziata, Rocío (compiladora) *Pensar las elecciones. Democracia, líderes y ciudadanos*, Buenos Aires: Clacso-IIGG.
- Ramírez, Franklin y Espinosa Alejandra 2012 “Ocupando la silla vacía, Representación y participación en el tránsito postconstitucional del Ecuador”, *Cuadernos del Cendes*, Núm. 81.
- Ramos Pérez, Alfredo; Feres Faria, Claudia y Jerez, Ariel 2012 “Las Conferencias Nacionales en Brasil: hacia un espacio híbrido de participación y deliberación en la conformación de esferas públicas nacionales”, ponencia presentada en el *XXII Congreso Mundial de Ciencia Política*, IPSA, Madrid.
- Rosanvallón, Pierre 2007 *La contra-democracia. La política en la era de la desconfianza*, Buenos Aires: Manantial.

- Rosanvallón, Pierre 2010 *La legitimidad democrática. Imparcialidad, reflexividad, proximidad*, Buenos Aires: Manantial.
- Sintomer, Yves; Herzberg, Carsten y Röcke, Anja 2008 *Les budgets participatifs en Europe. Des services publics au service du public*, Paris: La Découverte.
- Sintomer, Yves y Ganuza, Ernesto 2011 *Democracia participativa y modernización de los servicios públicos. Investigación sobre las experiencias de presupuesto participativo en Europa*, Transnational Institute, e-book.
- Sorj, Bernardo 2015 “On-line/off-line: la nueva onda de la sociedad civil y la transformación de la esfera pública”, en Sorj, Bernardo y Fausto, Sergio: *Internet y movilizaciones sociales: transformaciones del espacio público y de la sociedad civil*, Ediciones Plataforma Democrática, Fundación IFHC, Centro Edelstein.
- Svampa, Maristella y Antonelli, Mirta 2008 *Minería trasnacional, narrativas del desarrollo y resistencias sociales*, Buenos Aires: Biblos.
- Trejo Delarbre, Raúl 2011 “¿Hacia una política 2.0? Potencialidades y límites de la red de redes”, en *Nueva Sociedad*, Núm. 235, septiembre-octubre.
- Urbinati, Nadia 2013 *Democrazia in diretta. Le nuove sfide alla rappresentanza*, Milano: Feltrinelli.
- Urbinati, Nadia y Warren, Mark 2008 “The Concept of Representation in Contemporary Democratic Theory”, en *Annual Review of Political Science*, Núm. 11.
- Urfalino, Philippe 2013 *Cerrar la deliberación. Teoría de la decisión colectiva*, Buenos Aires: Prometeo.
- Vommaro, Pablo 2014 “La disputa por lo público en América Latina. Las juventudes en las protestas y en la construcción de lo común”, en *Nueva Sociedad*, Núm. 251, mayo-junio.
- Warren, Mark 2008 “Citizen representatives”, en Warren, Mark y Pearce, Hilary (editores): *Designing Deliberative Democracy: The British Columbia Citizens’ Assembly*, Cambridge University Press.

- Welp, Yanina 2010 “El referendo en América Latina. Diseños institucionales y equilibrios de poder”, en *Nueva Sociedad*, Núm. 228, julio-agosto.
- Young, Iris Marion 2002 *Inclusion and democracy*, New York, Oxford University Press.

# Las tensiones irresueltas de la representación

*Oswaldo Iazzetta\**

*La representación difícil* es el título de un texto de Pierre Rosanvallon (1992) que expone con elocuencia las tensiones que encierra la idea de representación. Su adopción, como una pieza clave dentro de la ingeniería institucional que introdujo la democracia moderna, aportó soluciones pero también creó nuevos problemas que permanecen irresueltos.

La representación ofreció una respuesta realista y operativa frente a la imposibilidad de mantener el ideal de democracia directa en sociedades con escalas demográficas y territoriales muy distantes de las antiguas ciudades-estados griegas<sup>1</sup>.

Si bien la democracia representativa es una contradicción en sus términos –como advirtió Dahl (1999:109)– esa combinación permitió rescatar del olvido a la democracia –despreciada durante

---

\* Doctor en Ciencias Sociales del Programa de Doctorado Conjunto de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO/Programa Brasil y Universidad de Brasilia y obtuvo el Diploma Superior de Posgrado en Ciencias Sociales, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO). Licenciado en Ciencia Política y en Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Rosario. Se desempeña como profesor en la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales y como investigador del Consejo de Investigaciones de la Universidad Nacional de Rosario. Ha publicado libros y artículos referidos a la política, el Estado y la democracia en Argentina.

1 Véase al respecto Rosanvallon (2009b:150), y Rosanvallon (2007:283).

muchos siglos tras la experiencia ateniense—, adaptándola a las posibilidades y exigencias de un mundo dividido en estados-nación.

No obstante, ella dejó abiertos problemas que hoy comprometen su legitimidad y reclaman ser comprendidos —y atendidos— en medio de un creciente malestar<sup>2</sup> que anuncia su crisis, metamorfosis (Manin, 1992) o, como sugiere más radicalmente Urbinati (2013), su desfiguración.

Esta desfiguración, de acuerdo a Urbinati (2013:10), no sería provocada por factores exógenos que la amenazan desde fuera, sino que está incubándose dentro de la misma democracia representativa.

Sin embargo, conviene evaluar en perspectiva histórica la idea de representación y no subestimar algunas conquistas que introdujo. La misma Urbinati resalta que en la historia moderna la genealogía de la democratización comenzó con el proceso representativo y que la democratización del poder estatal estuvo interconectada y mutuamente reforzada con las ideas y movimientos políticos impulsados por la representación (2006:195).

Cabe recordar, asimismo, que el gobierno representativo surgió como un instrumento de control en gobiernos no democráticos: fue una institución no democrática que después se injertaría en la teoría y prácticas democráticas (Dahl, 1999:120-121), transformando luego, todo el cuerpo de la democracia (Przeworski, 2010:74). Rosanvallon (1992:94) coincide en que la representación contribuyó a renovar las formas de Estado cuando a fines del siglo XVIII se instala el “reino de la crítica” y la sociedad golpeaba las puertas de quienes controlaban el poder político, reclamando el derecho a observar a un Estado opaco y cerrado sobre sí mismo.<sup>3</sup> “Se reclama que los actos del estado sean conocidos y se rechaza la lógica del secreto y de la razón de estado (...) Esta revolución en cuanto al carácter público de los actos de gobierno, que acompaña

2 Sobre el “malestar de la democracia” trata uno de los últimos trabajos de Galli (2013) en el que repasa con lucidez, los desafíos que aquella afronta en la “edad global”.

3 El “reino de la crítica” es una expresión acuñada por Koselleck que también invoca Schnapper (2004:175) al aludir a ese momento.



el advenimiento de los gobiernos representativos, va a renovar las formas de estado”, concluye Rosanvallon (1992:94).

Esta idea de la representación asociada a una demanda de visibilidad del poder sigue siendo potente y conserva actualidad como aspiración, pese a que muchas decisiones del Estado aún resultan inaccesibles para el gran público, burlando incluso las enormes posibilidades de publicidad y cognoscibilidad que hoy permiten las nuevas tecnologías informacionales.

Schnapper (2004) admite que el reclamo constante de transparencia –como expresión del rechazo de la distancia entre los votantes y sus representantes– choca con las restricciones de sociedades que se han vuelto más técnicas y más difíciles de comprender: “¿Quién puede comprender las finanzas del estado o el balance de la redistribución de las riquezas entre los diversos grupos sociales instaurada por el sistema de protección social?” (:175. Esta complejidad –añade– pone en evidencia la dificultad –si no la imposibilidad– de que el ciudadano pueda comprender cómo son utilizados sus impuestos, una limitación –agregamos– que resulta extensiva a un amplio catálogo de temas que integran la agenda pública de cualquier democracia contemporánea.

Con el transcurso del tiempo, también ha variado el comportamiento de los representados. Si inicialmente se confió en que la presencia de los representantes en el parlamento bastaría para ejercer un mayor control sobre el Estado, nuevas modalidades de fiscalización fueron asumidas por la sociedad civil practicando una *desconfianza vigilante* sobre los propios representantes, señalándonos que la confiabilidad de éstos se ha vuelto parte crucial del malestar que sacude a las democracias actuales.

Las iniciativas ciudadanas que Peruzzotti y Smulovitz (2002) inventariaron en el libro *Controlando la política* –acuñando el concepto de *accountability social*– son un claro testimonio de este cambio de la sociedad civil y nos ilustran sobre el amplio abanico de opciones disponibles para ejercer influencia sobre los representantes entre una elección y otra. El problema de la desconfianza y las respuestas de la sociedad civil frente a este fenómeno, también han sido analizados detalladamente por

Ronsavallon (2007) en su libro *La contrademocracia. La política en la era de la desconfianza*.

En sociedades complejas la democracia debe convivir con la *desconfianza* pero ésta se manifiesta de dos formas: *institucionalizada*, cuando se traduce en mecanismos preventivos destinados a asegurar el equilibrio de poderes, o *por fuera de las instituciones*, cuando se expresa en acciones autónomas de los ciudadanos orientadas a ejercer vigilancia sobre los poderes constituidos<sup>4</sup>. La expansión y gravitación de este espacio no institucionalizado ha sido lúcidamente captado por Rosanvallon a través de la idea de *contrademocracia*, con la que logra retratar un aspecto de la democracia actual que se distingue por el ascenso de la *política negativa* en desmedro de la dimensión *propositiva* que caracterizó a la acción ciudadana en el pasado.

Esta literatura describe la incesante –e interminable– búsqueda de nuevas formas de control por parte de la sociedad civil, supliendo los límites que contienen los mecanismos electorales y las instituciones disponibles para asegurarlo. Esa búsqueda hoy nos permite ser testigos de una ampliación y complejización de la democracia dando cabida a modalidades y prácticas ciudadanas que sobrepasan largamente el campo de la democracia electoral-representativa.

Sin embargo, esta dinámica de la democracia también pone en evidencia algunas tensiones a las que está sometida la idea de representación desatando tendencias que abre nuevos interrogantes sobre el formato democrático que se está configurando en nuestros días.

Esas tensiones se mueven pendularmente entre dos polos: por un lado los mecanismos de representación electoral crean, como alerta Rosanvallon (2007), un distanciamiento que puede derivar en una suerte de “aristocracia electoral” o en una “oligarquización”

---

4 Para la primera versión puede consultarse la idea de “institucionalización legal de la desconfianza política” empleada por O’Donnell (2001) apoyándose en la tradición republicana, y a Urbinati (2014), para la segunda versión.

de los partidos, como sugiere Urbinati (2014); pero como reverso inseparable de esta situación, asistimos a un estallido de auto-representación sin mediaciones que expresa una reacción social frente aquellas tendencias aunque desprovista, en la mayoría de los casos, de un marco de referencia común.

Esta tirantez se inscribe –bajo otro contexto– dentro de procesos anunciados tempranamente por prestigiosos analistas de la democracia de masas. En su clásico trabajo de 1912, Ostrogorski (2008:41) ya señalaba que “...la función de las masas en una democracia no es gobernar, sino intimidar a los gobernantes...”, manteniendo a raya a la minoría dirigente, como un modo de equilibrar la natural tendencia de todo poder a concentrarse. Aunque Ostrogorski confiaba ese rol a las masas temía que su baja instrucción les impidiera intimidar “...suficientemente a los políticos” (2008:42).

Hoy estamos ante otra situación y somos testigos de una tensión entre un poder concentrado y distanciado de sus representados como así también de una sociedad que tiende a auto-representarse sin mediaciones, dos pulsiones que atraviesan la escena democrática contemporánea, y que en la experiencia singular de nuestra región, se solapan con legados y contextos que le imprimen un sello particular.

En el próximo apartado recorreremos de manera más detallada dichas tensiones.

## Las tensiones que encierra la idea de representación

### Representación y decisión

Rosanvallón (1992:94) advierte que la representación es al mismo tiempo una solución y un problema: *solución* pues instaure modalidades de legitimación social de la esfera política tendientes a impedir que esta última se repliegue sobre sí misma; pero es también un *problema* en la medida en que la reducción de la distancia entre la sociedad civil y la sociedad política continúa siendo difícil, continúa siendo problemática.

Donde mejor se advierte esa distancia –agrega Rosanvallon– es en la relación entre las poblaciones concretas y las decisiones adoptadas por los representantes (1992:105).

La representación como tecnología de la mediación ha aportado legitimidad social al poder político, sin embargo, deja abierto un problema irresoluble que ofrece un amplio margen de discrecionalidad para quienes gobiernan. El problema se origina en la imposibilidad de resumir en una sola decisión (el voto), miles de decisiones que adoptarán los representantes basados en ese mandato. No se pueden controlar –ni anticipar– miles de decisiones con un solo instrumento<sup>5</sup>. Esta es una muestra más de la inevitable distancia entre el pueblo y sus representantes, derivada en este caso, de los propios límites del mecanismo de representación.

Esta brecha se amplía aún más en el contexto actual pues esas decisiones se adoptan en un mundo complejo y globalizado dominado por una volatilidad e incertidumbre que amplía los márgenes de los líderes democráticos para no sentirse atados a programas o promesas electorales. La devaluación de los programas partidarios como un punto de referencia para los electores y como una guía previsible de las decisiones que adoptarán los gobiernos una vez electos, son una contracara inseparable de la valoración que hoy merecen las cualidades y condiciones personales de los líderes para responder a los desafíos cambiantes que les impone el contexto actual<sup>6</sup>. La confianza en esos líderes ocupa hoy el lugar que antes merecían los programas y los partidos y explican la emergencia de “príncipes democráticos” (Fabbrini, 2009), como

---

5 El texto de Manin, Przeworski y Stokes (2002) señala que “Las elecciones no son un mecanismo suficiente para asegurar que los gobiernos harán cuanto puedan a fin de maximizar el bienestar de los ciudadanos (...) las elecciones sin más no son un instrumento suficiente de control político. Los gobiernos toman miles de decisiones que afectan el bienestar individual; los ciudadanos cuentan sólo con un mecanismo para controlar estas decisiones: el voto. No se pueden alcanzar mil objetivos con un único instrumento” (:44-45). Peruzzotti (2008) cita a los mismos autores desde otra traducción que resulta más gráfica aún: “uno no puede acertar miles de blancos con una sola bala” (:14).

6 Véase al respecto Manin (1992).

una manifestación de una democracia condenada a aceptar esta inevitable convivencia entre representación y liderazgos personales.

Esto también explica el carácter personal de la relación de representación que Bernard Manin (1992) viene destacando como una característica dominante de nuestras democracias desde los años setenta, cuando alude a las *democracias de lo público*. La confianza en las condiciones personales que debe reunir un líder para responder a situaciones imprevistas se ha vuelto crucial en las democracias contemporáneas favoreciendo, en cierto modo, la cesión de poder discrecional a los gobernantes<sup>7</sup>.

## Representación y delegación

Toda representación siempre encierra alguna “delegación” de soberanía. Eso es inevitable<sup>8</sup>. Finalmente, la representación es un procedimiento de delegación que permite elegir a alguien que actúa y habla en nombre de otros<sup>9</sup>.

Sin embargo, el “lado oscuro” de la representación, alerta Dahl (1999:131), proviene del hecho de que los ciudadanos delegan a menudo una enorme autoridad discrecional para decisiones de extraordinaria importancia, permitiendo procesos de decisión no democráticos en los que sólo está aceptado el regateo entre élites políticas y burocráticas.

Dahl, seguramente tiene en mente ciertas decisiones estratégicas –muchas de ellas referidas a la seguridad de su propio país–, que son apartadas de los ámbitos de deliberación pública y quedan reservadas a políticos electos y equipos técnicos del aparato estatal.

---

7 A comienzos de los años 70 Sennett alertó sobre la existencia de un interés compulsivo por la personalidad de los líderes alentado en parte por los medios de comunicación electrónicos. En este escenario –agrega Sennett– representaría un auténtico “suicidio político” que los líderes se nieguen a exponer su vida privada e insistir a cambio, en sus creencias y programa (2001:590).

8 Véase sobre este tema los valiosos aportes de Quiroga (2011; 2012) y Weffort (1993).

9 Véase Rosanvallon (2009b:156).

Esa cesión de soberanía puede ser parcial (es decir, limitadas a ciertas áreas de decisión gubernamental) o puede ser temporaria, como sucede bajo ciertos contextos de emergencia que favorecen una concentración excepcional de recursos decisorios y acrecientan la autonomía de quienes gobiernan. Este tema ocupa hoy el centro de las preocupaciones entre quienes advierten en el ascenso de formas plebiscitarias<sup>10</sup>, en la tentación populista<sup>11</sup>, o en la difusión de liderazgos o poderes semi-encarnados<sup>12</sup>, signos que revelan la fuerte impronta personalista que asumió el vínculo de representación.

Inspirándose en algunas experiencias de América Latina, O'Donnell (1997) aludió a *democracias delegativas* para retratar situaciones de excepción en las que la ciudadanía consiente una cesión de soberanía que el líder interpreta como una autorización para gobernar sin interferencias institucionales ni controles que entorpezcan o traben el cumplimiento del mandato que le ha encomendado el “pueblo”<sup>13</sup>.

Sin embargo, la tensión entre representación y delegación no necesita llegar a estos extremos para convertirse en motivo de preocupación. Aun en los casos en que se manifiesta de manera parcial y temporaria ella se torna problemática para la propia práctica democrática pues atañe al “modo en que se decide” en democracia o, en otros términos, al modo en que los gobernantes ejercen el poder, una vez electos.

---

10 Véase Urbinati (2013).

11 Véase al respecto de la Torre (2013); de la Torre y Arnson (2013); Todorov (2012); Zanata (2014).

12 Véase Cheresky (2014). Este autor distingue el *poder encarnado* en una persona o una filiación –tal como sucedía en las monarquías–, del *poder semi-encarnado* que exhiben algunos liderazgos latinoamericanos que, aunque se presenta como insustituible, no excluye la posibilidad de desplazamiento por la vía electoral ni la posibilidad de alternancia.

13 Aunque la idea de democracia delegativa designa una cesión plena de soberanía ella resulta temporaria y puede ser reapropiada por la ciudadanía cuando la sociedad retoma su pulso normal y pierde justificación una intervención de carácter excepcional como la que avaló inicialmente. Tal es lo que admite el propio O'Donnell (2011) en su última versión del concepto.

Quienes expresan este temor en los países centrales –como Todorov (2012:13)–, recuerdan que la “...democracia se caracteriza no sólo por cómo se instituye el poder y por la finalidad de su acción, sino también por *cómo se ejerce*” (énfasis propio).

Incluso autores como Fabbrini (2009) dispuestos a aceptar la inevitabilidad de un reforzamiento de los poderes del ejecutivo en el contexto actual, no dejan de advertir que “la diferencia entre la democracia y otros regímenes políticos reside en el modo *como* se toman las decisiones”, e insiste en la necesidad de “...un equilibrio institucional para garantizar que el líder gubernamental no abuse del poder del Ejecutivo y lo transforme en una fuente de poder personal” (:27, 53).

Este vínculo difícil entre *representación* y *delegación* es también una vía de entrada para explorar otra conexión –no menos difícil– entre la democracia como *forma de acceso al poder* y como *forma de ejercicio del poder*, una distinción que contiene potencialidades para disponer de una mejor comprensión sobre el formato y dinámica de las democracias actuales<sup>14</sup>. Hoy disponemos de una extensa literatura que revisa críticamente algunas experiencias democráticas en curso e introducen un renovado catálogo de conceptos que resalta el desacople entre estos dos momentos<sup>15</sup>.

Sin embargo, junto a esa posible deriva de algunos procesos democráticos también observamos la presencia de una ciudadanía que tiende a no delegar completamente la soberanía y permanece alerta ante las principales decisiones, un comportamiento que Cheresky (2014) considera ilustrativo de una mutación hacia una

---

14 Sobre esta distinción véase Mazzuca (2002; 2006).

15 Entre ellos destacamos *autoritarismo competitivo* (Levitsky y Way, 2004), *autoritarismo electoral* (Schedler, 2004) y *autocracia electiva* (Bovero, 2010). En el caso argentino, además del concepto de *democracia delegativa* acuñado por O'Donnell, también cabe destacar la categoría *decisionismo democrático* propuesta por Quiroga (2005). Aludiendo a este mismo ejemplo, José Nun ha empleado la noción *despotismo electivo*, formulada originalmente por Thomas Jefferson, véase la entrevista realizada por Astrid Pikielny, “Hay que luchar para que en la Argentina no se instale un despotismo electivo”, *La Nación* 2012 (Buenos Aires) 30 de diciembre.

democracia de ciudadanos autónomos que desafían a sus líderes. En la actualidad, agrega, las elecciones no convalidan una transferencia completa de soberanía a favor de los gobernantes al tiempo que las decisiones de gobierno más significativas requerirán en cada caso de una legitimación específica<sup>16</sup>.

Este comportamiento revela que las sociedades *retienen*, pese a todo, una cuota sustancial de soberanía que se pone de manifiesto ejerciendo sus derechos de expresión, participación y deliberación. Ello indica que mantienen reservas para contrarrestar las tendencias concentradoras anunciadas en las dos primeras tensiones pero, aunque ello constituye un signo de vitalidad esperanzador, también encierra nuevas tensiones que analizaremos en el próximo punto.

### Auto-representación y comunidad política

Es importante recordar que si bien las elecciones constituyen un mecanismo de representación decisivo, no son el único y, entre una elección y otra, existe una multiplicidad de iniciativas cívicas dirigidas a influenciar las decisiones y comportamientos de los representantes electos<sup>17</sup>.

Estas expresiones de activismo cívico han registrado un marcado aumento –aunque más difíciles de medir que una votación– y un cambio significativo en sus repertorios de acción colectiva orientándose hacia formas no institucionalizadas de participación y representación política (Manin, 2013a:124). En sus intervenciones recientes, Manin admite que en las últimas tres décadas hemos asistido a un crecimiento significativo de estas formas de acción<sup>18</sup>.

---

16 En una entrevista realizada por Laura Di Marco, Isidoro Cheresky sostiene “...que el acto electoral no es, como era antes, una cesión completa de soberanía. Estamos frente a ciudadanos y sectores populares que votan y, al día siguiente que votaron, están alertas ante las principales decisiones de gobierno”, véase “El acto electoral no es, como era antes, una cesión completa de soberanía”, *La Nación* 2012 (Buenos Aires) 25 de noviembre.

17 Véase Peruzzotti (2008:15).

18 Manin (2013a:125-126) no comparte el temor de quienes entienden que la democracia representativa pueda resultar minada por este avance de “la



Si en sus trabajos iniciales este autor aludía a los sondeos de opinión como un aspecto central de la *democracia de lo público*, ahora destaca que desde los años ochenta se han sumado nuevas formas de expresión: las manifestaciones, las peticiones, los diferentes movimientos ciudadanos de bloqueo o de veto, que configuran una importante muestra de las preferencias políticas por fuera de las elecciones (Manin 2013b:181)<sup>19</sup>.

Esta interpretación no parece diferir del retrato que ofrece Rosanvallon (2007) en su libro *La contrademocracia*, en el que describe las diferentes formas y rostros que hoy asume la *negatividad*.

Esta polifonía que muestra la expresión social es vehiculizada a través de múltiples canales y procedimientos informacionales que no exigen la existencia previa de una organización para

---

participación no institucionalizada”. Esta transformación en los vínculos entre ciudadanos y gobierno –añade el autor– ocurrió “dentro” de la democracia representativa y no la sustituye, por el contrario, apoyándose en algunas hipótesis de Pippa Norris sugiere que este aumento de formas alternativas de activismo parece incluso rejuvenecer a la democracia representativa algo que, según Manin, confirma la gran capacidad de adaptación que le había atribuido a las instituciones representativas en sus trabajos anteriores.

- 19 Blondiaux (2013) señala que el diagnóstico de Manin admite la importancia creciente de los medios de comunicación y de los sondeos pero que ello no es suficiente y que “...a este cuadro le faltan dos elementos determinantes: la reivindicación creciente de un derecho a la expresión política por parte de una fracción de los ciudadanos y las exigencias que hacen pesar sobre los gobiernos respecto a la rendición de cuentas sobre el ejercicio de su mandato”. Este autor entiende que el “...ascenso del imperativo participativo traduce una exigencia creciente de inclusión y de transparencia, de la que son portadores los movimientos sociales pero también los individuos aislados que reivindican una autonomía con respecto al sistema político institucional. Ese movimiento no concierne, por el momento, más que a una parte del cuerpo político. Pero, sin embargo, ha comenzado a producir efectos en todas las sociedades occidentales. La democracia contemporánea no se reduce a la ‘democracia de opinión’, si es que podemos definir con precisión ese término”. Estos dispositivos participativos –agrega– han comenzado “...a introducir esta doble reivindicación –de toma en consideración y de rendición de cuentas– en el corazón de la acción pública contemporánea” (:97-98).

manifestarse. En un texto seminal de los años noventa, Rosanvallón ya aludía a una sociedad que se encuentra en una situación de *representación permanente* aunque no siempre pueda hablarse de una representación identificable: “A través de los medios masivos, la sociedad se presenta inmediatamente a sí misma y los grupos no experimentan ya de la misma manera la necesidad de organizarse para existir” (1992:105). En suma, asistimos a una explosión de múltiples formas de representación social, y con ella la representación misma se ha *banalizado* y *balcanizado*<sup>20</sup>.

Este impulso hacia la auto-representación hoy se ve favorecido por la existencia de múltiples dispositivos comunicacionales e informacionales que amplifican su voz y aumentan su visibilidad frente a quienes gobiernan. Esa esfera pública no sólo se ha expandido, sino también se ha vuelto más compleja aún de lo que suponía Rosanvallón en los años noventa, presentándose segmentada en nichos de opinión auto-referenciados que tienden a reforzar los puntos de vista preexistentes y alientan un auto-aislamiento que dificulta el diálogo que nutre a toda democracia<sup>21</sup>.

Como alerta Waisbord (2013) “la fragmentación de las audiencias en islas informativas y la consolidación de ‘cámaras de eco’ partidarias, tanto en Internet como en los viejos medios, señalan un cambio fundamental” (:34)<sup>22</sup>.

Asimismo, las posibilidades de personalización de los contenidos informativos que permiten las nuevas tecnologías comu-

---

20 En algunos textos posteriores Rosanvallón (2009b:148) se ha referido a este fenómeno designándolo como una “democracia inmediata” que busca expresarse de manera espontánea y sin intermediarios.

21 Véase al respecto la mención de Urbinati (2013) sobre los efectos de internet en las democracias contemporáneas.

22 Según Waisbord hoy resulta “...más factible que los medios refuercen o confirmen creencias a que cambien radicalmente actitudes u opiniones de públicos que eluden e ignoran la mayoría de la información producida por los medios”. Asimismo, recuerda que en el pasado, “cuando la oferta informativa estaba limitada a pocas publicaciones y canales de televisión y radio, existían mayores oportunidades de toparse de casualidad con información nueva y ‘disonante’ que presentara perspectivas desconocidas o ajenas. En cambio, las condiciones actuales sugieren tendencias diferentes” (2013:48).

nicacionales puede llevar –según Scolari– “...a una ruptura del concepto tradicional de ‘opinión pública’ –basado en que todos los ciudadanos tenían acceso al mismo contenido de los medios masivos, desde la prensa hasta la televisión–, la cual se terminaría diluyendo en una combinación de selección amateur (los ‘Me gusta’ de Facebook) y algoritmos (el Page Rank del motor de búsqueda de Google)”<sup>23</sup>.

Un escenario marcado por esta dispersión de la información desafía a las formas de agregación política existentes e incrementa –y en cierto modo refuerza– la necesidad de un elemento unificante que, en ocasiones, sólo puede aportarlo la persona de un líder<sup>24</sup>.

En los últimos años, hemos sido testigos –en América Latina y en otras regiones del mundo– de la irrupción de nuevas formas de expresión pública marcadas por una mayor informalidad, espontaneidad y carácter espasmódico, que tiene a las capas medias urbanas entre sus principales protagonistas. Estas expresiones de protesta –ocupando calles y espacios públicos– desmienten la imagen de apatía y nos recuerdan que existe una ciudadanía vigilante e informada que no se resigna sólo a votar cada dos años. Estas manifestaciones reflejan una voluntad de control que complementa la pata electoral de toda democracia y, aunque pueden poner en apuros a los gobiernos, no están movidos necesariamente por el propósito de derribarlos, sino que expresan su malestar frente a ciertas decisiones gubernamentales en un determinado momento.

Se trata, según Ardití (2014), de *eventos* que expresan momentos de eferescencia social que recorren el mundo, tal como lo testimonian el movimiento de los *Indignados* españoles del 15M en Puerta del Sol, las revueltas del mundo árabe que se iniciaron en Plaza Tahrir (El Cairo), o en el parque Gezi en Estambul en 2013, el Movimiento *Passe Livre* de 2013 en Brasil, las protestas por los crímenes de 43 estudiantes normalistas en México en 2014<sup>25</sup>, o las

---

23 Véase Carlos Scolari en la entrevista efectuada por Lorena Oliva, “Alguien te está mirando. Para qué se usan nuestras huellas en la Web”, *La Nación* 2014 (Buenos Aires) 7 de diciembre.

24 Esta es la advertencia que lanza Urbinati (2014) en su polémica con Manin.

25 Manuel Castells sugiere que movilizaciones como las que ha desatado la

movilizaciones argentinas que desde el 2001 hasta nuestros días convocan a “cacerolazos” través de las redes sociales o a congregarse en lugares públicos, revelando una vitalidad y dinamismo de la vida democrática que pone en jaque a los gobiernos democráticos<sup>26</sup>. Tal es la envergadura de estos fenómenos que –como sugiere Cheresky (2014:157)–, todos los gobiernos de la región “...han encontrado su principal desafío en movimientos de la sociedad de diferente naturaleza y no en las oposiciones político partidarias...”, las cuales con frecuencia se presentan dispersas y desacreditadas.

La novedad reside en la voluntad de la ciudadanía de apropiarse de los espacios y posibilidades que ofrece la democracia para expresarse y ejercer influencia sobre sus representantes, más allá del acto electoral. Pero lo que distingue a estas movilizaciones según Ardití (2014), es que fueron políticas no en el sentido convencional de buscar el poder del Estado sino de explorar mecanismos no electorales para empoderar a los ciudadanos. La presencia de estos movimientos son celebrados por quienes advierten en estas acciones la *fuerza constituyente del pueblo*, revelando su capacidad para reconfigurar el mundo y desafiar los límites de los poderes constituidos (Ardití, 2014).

En efecto, esta dinámica entusiasma a diversos autores que, desde una perspectiva radical, imaginan un espacio político cuyo despliegue no coincide necesariamente con el de las instituciones. Así para Butler (2014), los actos en que una multitud de personas habla “en nombre del pueblo” nos recuerdan que la soberanía popular no se agota en el proceso electoral ni que

---

desaparición de estos estudiantes en el estado de Guerrero (México) revela la ausencia de alternativas dentro del sistema político y una apuesta a que la transformación de las instituciones debe provenir desde la sociedad civil, véase su nota “Hartos de la narcopolítica” en *Ñ. Revista de Cultura* (Buenos Aires: Clarín) N° 583, 29 de noviembre de 2014, pág. 7.

26 En Argentina destacamos sólo a título ilustrativo, los “cacerolazos” del 13S y 8N (13 de septiembre y 8 de noviembre del 2012), del 18A (18 de abril del 2013) y 18F (18 de febrero de 2015), convocados a través de las redes sociales y que protagonizaron una multitudinaria asistencia de público con fuerte repercusión política.

las elecciones transfieran completamente la soberanía de los habitantes a sus representantes electos. Para esta autora "...el pueblo sigue separado de sus representantes, y puede continuar protestando contra las condiciones y resultados de las elecciones tanto como contra los actos de los funcionarios electos". Si bien en el momento del voto la "soberanía popular" se traduce en poder electoral, esa traducción nunca es completa, pues "...una parte de la soberanía popular permanece intraducible desde el momento en que puede derribar un régimen tanto como elegirlo (...). En otras palabras –concluye–, las condiciones de un Estado democrático dependen finalmente de un ejercicio de la soberanía popular que ningún orden democrático logra contener del todo" (Butler, 2014:49).

Esta modalidad de activismo cívico esboza un novedoso espacio sin contorno ni epicentro que se articula a partir de la negatividad (y del veto) pero aún no resulta posible prever –como sugiere Cheresky (2014)–, si esta forma de expresión evolucionará hacia una mayor productividad democrática –encaminando sus demandas a través de canales institucionales, o si contribuirá a acentuar la fragmentación y la auto-representación en desmedro de una comunidad política que pueda reconocerse en dilemas o alternativas comunes.

Hasta aquí hemos presentado algunas tensiones que enfrenta la democracia representativa. Lo expuesto permite advertir que hoy no sólo está en cuestión la legitimidad social de la sociedad política que ejerce esa representación –algo que al comienzo formaba parte de las soluciones que ésta aportaba– sino que la brecha entre aquella y la sociedad civil aún sigue siendo problemática.

Nos detendremos un momento para rescatar algunas ideas centrales de lo que acabamos de describir. Las dos primeras tensiones (representación-decisión; representación-delegación), aluden a la potencial concentración de poder discrecional que ellas permiten en un contexto dominado por la volatilidad, la incertidumbre y el declive del papel de los partidos políticos.

La última en cambio, llama la atención sobre las implicancias que puede acarrear el impulso hacia la auto-representación en el

marco de un público fragmentado que presenta crecientes dificultades para reconocerse en desafíos comunes.

Las primeras dos tensiones tienden a favorecer procesos de personalización y de concentración del poder, acrecentando aún más las distancias entre el público y sus representantes que paradójicamente, aquellos prometen acortar. La última tensión alude en cambio, a las implicancias que entraña la irrefrenable pulsión hacia la auto-representación pues, si por un lado ésta reúne potencialidades para contrarrestar los procesos de concentración antes aludidos, también estimula una fragmentación de las demandas sin lograr inscribirlas ni referenciarlas en un espacio compartido que evoque alguna idea de comunidad política.

Estas últimas deben leerse como una reacción frente a los incumplimientos y carencias del gobierno electoral-representativo y, en ellas el ciudadano que participa y controla siente que gana algo de la soberanía que pierde como “ciudadano elector”. Sin embargo, esta voluntad de acción no basta si se agota en el estallido y la disgregación y se revela impotente para devolverle sentido a la *polis* como expresión de un mundo común. El principal desafío radica en superar la incapacidad de los individuos para reconocerse como miembros de una colectividad volviéndose problemática para ellos, su inscripción dentro de una totalidad legible y visible<sup>27</sup>. “El problema hoy –sostiene Rosanvallon– es el vacío del sentido y no el vacío de la voluntad” (2007:294)<sup>28</sup>.

---

27 Nos basamos en algunas ideas que desarrolla Rosanvallon (2007) en las conclusiones de su libro *La contrademocracia*.

28 Urbinati comparte este diagnóstico y resalta este incremento del *poder negativo* sobre el *propositivo* como un rasgo central de las democracias contemporáneas. En éstas –agrega–, los ciudadanos “...no presionan ya a la democracia representativa en nombre de la democracia directa o de una mayor participación sino que la critican en nombre de la política representada, es decir, literalmente expuesta al público. Al contrario que el pueblo-elector, la legitimidad tiene como protagonista al pueblo-juez o inspector, *el ojo que quiere ver, no la voz que reivindica el hacer*. El que juzga es un poder negativo o censorador” (2014:7; énfasis propio).

El advenimiento de una sociedad de individuos<sup>29</sup> y la declinación de la idea de sociedad<sup>30</sup> que anuncia buena parte de la literatura sociológica de los últimos años, también tiene su correlato en el debilitamiento de la idea de comunidad política. Ello plantea un serio reto para quienes no renuncian a la aspiración de reconstituir ese marco común o a *repolitizar la democracia* (tomando una expresión de Rosanvallon, 2007:294), y anuncia un mundo más complejo en el que los materiales a combinar contienen impulsos que no resultan fácilmente conciliables entre sí.

Para finalizar, vale recordar con Balibar (2013:59-60) que la *ciudadanía*, como idea política, implica una referencia a la comunidad pues al igual que una ciudadanía *sin institución*, también la idea de una ciudadanía *sin comunidad* es una contradicción en los términos, sin que ella suponga atribuirle a ésta una esencia basada en un idílico consenso de sus miembros.

## La búsqueda de una superación positiva

Aún sigue siendo muy potente la idea –gestada en los albores de la modernidad– que asociaba a la representación con el reclamo de visibilidad y publicidad del poder estatal. Si bien ella conserva actualidad como aspiración, resultará más inalcanzable aún si la representación permanece reducida al acto electoral. Es preciso ampliar esa noción minimalista de la representación, expandiéndola a otros ámbitos y momentos de la vida democrática que median entre una elección y otra.

La búsqueda de Peruzzotti (2008) de una democracia representativa como “política mediada” ofrece un punto de partida estimulante para encarar una superación positiva de esa visión electoralista de la representación. Superación positiva en tanto acepta que las elecciones representan un mecanismo decisivo de

---

29 Véase sobre este tema Lasch (1999) y Martuccelli (2007).

30 Puede consultarse especialmente Touraine (1999) y Dubet y Martuccelli (1999).

comunicación entre la ciudadanía y sus representantes, pero no es el único y tampoco es un rasgo distintivo y definitorio de la democracia representativa. Lo que distingue a la democracia representativa de otras formas de democracia no son las elecciones *per se* –sostiene Peruzzotti– sino la existencia de un marco institucional que haga posible un rico y activo campo de política mediada, que permita desarrollar formas de comunicación múltiples, constantes y fluidas entre representantes y representados (2008:25).

La idea de política mediada hace referencia a la *dimensión asociativa* del proceso político –por ello trasciende la visión individualista de la representación que contiene el vínculo electoral– y alude a una multiplicidad de actores y arenas que contribuyen a la práctica multifacética que implica la política democrático-representativa. En suma, reorienta el foco de atención hacia las múltiples interacciones que contribuyen a alimentar el vínculo representativo (Peruzzotti, 2008:26)<sup>31</sup>.

En esta propuesta resuenan algunas ideas de Pitkin, pero también participa de una corriente que recupera la idea de representación concibiéndola más ampliamente como algo que puede crearse y recrearse constantemente a través de un proceso político circular y dinámico (Urbinati, 2006). La representación, señala Urbinati no pertenece sólo a los agentes o instituciones gubernamentales, sino que designa una forma de proceso político que es estructurado en términos de circularidad entre las instituciones y la sociedad y no está confinada a la deliberación y decisión en la asamblea (2006:201).

Al fundamentar la idea de representación como un proceso político dinámico y circular, Urbinati se remonta a Condorcet. También Rosanvallon (2009a) apela a este antecedente, pues en este pensador del siglo XVIII reconoce un temprano llamado a ampliar y diversificar la representación y a pluralizar las modalidades de ejercicio de la soberanía. Remontándose a esa fuente, invita a instituir una “soberanía compleja” basada en la diversificación cru-

---

31 Peruzzotti (2008:25) piensa en un sistema de mediaciones integrado por el espacio público, prensa libre, sociedad civil autónoma, etcétera.



zada de las temporalidades y de los modos de expresión de la vida pública. “No es con menos representación sino con más complejidad y reflexividad –agrega– como propone [Condorcet] aumentar la intervención política popular” (Rosanvallon, 2009a:190).

Todos los textos mencionados delimitan un rico camino teórico a explorar y nos brindan algunas claves para repensar la representación sin renunciar a ella y ensayar alguna respuesta tentativa a las tensiones que presentamos anteriormente.

## **Un balance provisorio**

La intención del artículo ha sido rescatar la aspiración que encierra la idea de representación como demanda de publicidad y rendición de cuentas. Sin embargo, esa búsqueda hoy debe lidiar no sólo con los propios límites que contiene la representación como mecanismo, sino también con la complejidad y sofisticación técnica que contienen los temas públicos que son objeto de control.

Luego hemos presentado tres tensiones que enfrenta la idea de representación: representación versus decisión; representación versus delegación, y auto-representación versus comunidad política.

Las dos primeras –con inocultables parecidos de familia– tienden a acentuar la distancia entre la sociedad civil y la sociedad política y encierran el riesgo potencial de favorecer la concentración de poder. La representación permanente podría ser un antídoto para contrarrestar esta deriva concentradora de la representación, recuperando la aspiración de control social y rendición de cuentas que evoca la idea original de representación, en un marco de creciente desconfianza frente a los representantes. Sin embargo, la explosión de auto-representación a la que asistimos también encierra una tendencia a la fragmentación que expone a ésta a una pérdida de potencia y efectividad para cumplir ese cometido.

No es posible contener este impulso hacia la auto-representación pues parece inherente a la dinámica de la democracia actual. Frente a esto alguien podrá preguntarse –con justa razón, si la apuesta por una política mediada –tal como la presentamos

en el apartado anterior— no podría acentuar aún más la tendencia fragmentadora de la que parece portadora la representación permanente. Ese es un riesgo posible pero, aún así, no vemos otra opción que no consista en seguir apostando a la ampliación de la representación, expandiéndola a otros ámbitos y momentos de la vida democrática, más allá del acto electoral, revirtiendo de ese modo, el sub-aprovechamiento del enorme potencial democrático disponible al que asistimos.

Desde luego, está en manos de las sociedades decidir cómo procesar estas tensiones, pero para avanzar “más allá” de la democracia representativa será preciso aceptar la complejidad que hoy encierra la democracia y reconocer que en su interior se han desatado fuerzas y tendencias contrapuestas que desafían nuestra búsqueda de una nueva síntesis que las reunifique.

## Bibliografía

- Arditi, Benjamín 2014 “The People as Re-presentation and Event” en de la Torre, Carlos (ed) *The Promise and Perils of Populism. Global Perspectives*, Lexington, KY: University of Kentucky Press.
- Balibar, Étienne 2013 *Ciudadanía*, Buenos Aires: Adriana Hidalgo.
- Blondiaux, Löic 2013 *El nuevo espíritu de la democracia. Actualidad de la democracia participativa*, Buenos Aires: Prometeo.
- Bovero, Michelangelo 2010 “La democracia y sus condiciones” en *Revista de la Facultad de Derecho de México*, México DF: Facultad de Derecho, Universidad Nacional Autónoma de México, Núm. 253, enero-junio.
- Butler, Judith 2014 “‘Nosotros el pueblo’. Apuntes sobre la libertad de reunión” en Badiou, Alain y otros *¿Qué es un pueblo?*, Buenos Aires: Eterna Cadencia.
- Cheresky, Isidoro 2014 “Mutación democrática: otra ciudadanía, otras representaciones” en Cheresky, Isidoro y otros *Pensar la política hoy. Treinta años de democracia*, Buenos Aires: Biblos.

- Dahl, Robert 1999 *La democracia. Una guía para ciudadanos*, Buenos Aires: Taurus.
- De la Torre, Carlos 2013 “El populismo latinoamericano: entre la democratización y el autoritarismo” en *Nueva Sociedad*, Buenos Aires, Friedrich Ebert Stiftung, Núm. 247, septiembre-octubre.
- De la Torre, Carlos y Cynthia J. Arnson (editores) 2013 *Latin American Populism in the Twenty-First Century*, Washington DC y Baltimore: Woodrow Wilson Center Press y The Johns Hopkins University Press.
- Dubet, François y Martuccelli, Danilo 1999 *¿En qué sociedad vivimos?*, Buenos Aires: Losada.
- Fabbrini, Sergio 2009 *El ascenso del Príncipe democrático. Quién gobierna y cómo se gobiernan las democracias*, Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Galli, Carlo 2013 *El malestar de la democracia*, Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Lasch, Christopher 1999 *La cultura del narcisismo*, Barcelona: Andrés Bello.
- Levitsky, Steven y Way, Lucan A. 2004 “Elecciones sin democracia. El surgimiento del autoritarismo competitivo” en *Estudios Políticos*, Medellín: Universidad de Antioquia, Núm. 24, enero-junio.
- Manin, Bernard 1992 “Metamorfosis de la representación” en Dos Santos, Mario (compilador) *¿Qué queda de la representación política?*, Caracas: Clacso/Nueva Sociedad.
- . 2013a “A democracia do público reconsiderada” en *Novos Estudos* (Sao Paulo: CEBRAP) N° 97, noviembre.
- . 2013b “Entrevista a Bernard Manin. Representación y deliberación en las democracias contemporáneas”, por Annunziata, Rocío en *Temas y Debates*, Rosario: Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales, Universidad Nacional de Rosario, Núm 26, julio-diciembre.
- Manin, Bernard, Przeworski, Adam y Stokes, Susan C. 2002 “Elecciones y representación” en *Zona Abierta*, Madrid: Fundación Pablo Iglesias, Núm. 100-101.

- Martuccelli, Danilo 2007 *Cambio de rumbo. La sociedad a escala del individuo*, Santiago de Chile: Lom.
- Mazzuca, Sebastián 2002 “¿Democratización o burocratización? Inestabilidad del acceso al poder y estabilidad del ejercicio del poder en América Latina” en *Aracauria. Revista Iberoamericana de Filosofía, Política y Humanidades*, Sevilla, Universidad de Sevilla, Núm. 7, Primer semestre.
- . 2006 “Ampliando las concepciones sobre la democracia: acceso al poder versus ejercicio de poder” en Alarcón Olgún, Víctor (coordinador) *Metodologías para el análisis político. Enfoques, procesos e instituciones*, México: Universidad Autónoma Metropolitana, Sede Iztapalapa.
- O’Donnell, Guillermo 1997 “¿Democracia delegativa?”, en O’Donnell, Guillermo *Contrapuntos. Ensayos escogidos sobre autoritarismo y democratización*, Buenos Aires: Paidós.
- . 2001 “Accountability horizontal: la institucionalización legal de la desconfianza política” en *PostData. Revista de Reflexión y Análisis Político*, Buenos Aires, Núm. 7, mayo.
- . 2011 “Nuevas reflexiones acerca de la democracia delegativa” en O’Donnell, Guillermo, Iazzetta, Osvaldo y Quiroga, Hugo (coordinadores) *Democracia delegativa*, Buenos Aires: Prometeo.
- Ostrogorski, Moisei 2008 (1912) *La democracia y los partidos políticos*, Madrid: Trotta.
- Peruzzotti, Enrique 2008 “La democracia representativa como política mediada: repensando los vínculos entre representación y participación” en *Debates en Sociología*, Lima: Departamento de Ciencias Sociales/PUCP, Núm. 33.
- Peruzzotti, Enrique y Smulovitz, Catalina (compiladores) 2002 *Controlando la política. Ciudadanos y Medios en las nuevas democracias Latinoamericanas*, Buenos Aires: Temas.

- Przeworski, Adam 2010 *Qué esperar de la democracia. Límites y posibilidades del autogobierno*, Buenos Aires: Siglo Veintiuno Editores.
- Quiroga, Hugo 2005 *La Argentina en emergencia permanente*, Buenos Aires: Edhasa.
- . 2011 “Parecidos de familia. La democracia delegativa y el decisionismo democrático”, en O’Donnell, Guillermo, Iazzetta, Osvaldo y Quiroga, Hugo (coordinadores), *ob. cit.*
- . 2012 “Homenaje a Guillermo O’Donnell. La democracia delegativa como subrogación consentida” en *Temas y Debates*, Rosario: Universidad Nacional de Rosario, Núm° 24, julio-diciembre.
- Rosanvallón, Pierre 1992 “La representación difícil (Reflexiones sobre el caso francés)” en Dos Santos, Mario (compilador) *¿Qué queda de la representación política?*, Caracas: Clacso/Nueva Sociedad.
- . 2007 *La contrademocracia. La política en la era de la desconfianza*, Buenos Aires: Manantial.
- . 2009a *La legitimidad democrática. Imparcialidad, reflexividad, proximidad*, Buenos Aires: Manantial.
- . 2009b “Las nuevas vías de la democracia” en *Cuadernos del CENDES*, Año 26, N° 72, septiembre-diciembre.
- Schedler, Andreas 2004 “Elecciones sin democracia. El menú de la manipulación electoral” en *Estudios Políticos*, Medellín: Universidad de Antioquia, Núm. 24, enero-junio.
- Schnapper, Dominique 2004 *La democracia providencial. Ensayo sobre la igualdad contemporánea*, Rosario: Homo Sapiens.
- Sennett, Richard 2001 *El declive del hombre público*, Barcelona: Península.
- Todorov, Tzvetan 2012 *Los enemigos íntimos de la democracia*, Buenos Aires: Galaxia Gutenberg.
- Touraine, Alain 1999 *¿Podremos vivir juntos? Iguales y diferentes*, San Pablo: Fondo de Cultura Económica.
- Urbinati, Nadia 2006 “O que torna a representação democrática?” en *Lua Nova. Revista de Cultura e Política*, Sao Paulo: CEDEC, Núm. 67.

- . 2013 “Crise e metamorfoses da democracia” en *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, Sao Paulo: ANPOCS. Vol. 28, Núm. 82, junio.
- . 2014 “Democracia en directo. Nuevos retos de la democracia” en *Papeles en Campo Abierto*.
- Waisbord, Silvio 2013 *Vox populista. Medios, periodismo, democracia*, Buenos Aires: Gedisa.
- Weffort, Francisco C. 1993 *¿Cuál democracia?*, San José: FLACSO-Costa Rica).
- Zanata, Loris 2014 *El populismo*, Buenos Aires: Katz.

# La controvertida democracia representativa

*Hugo Quiroga\**

La democracia moderna no existe sin el principio de representación. Con razón escribía Paine<sup>1</sup> (1986) en su discusión con Edmund Burke, en 1789, la “democracia simple” (directa) murió en la plaza pública de los antiguos. Con esa modalidad democrática la sociedad se gobernaba a sí misma sin ayuda de medios secundarios. En cambio, al “injertar” la representación en la democracia alcanzamos un sistema capaz de abarcar y confederar a todos los diversos intereses y a cada extensión de territorio y población. Lo que se llama gobierno no es más que un centro común en el cual se unen todas las partes de una sociedad, por el método más beneficioso para todos, el sistema representativo.

La representación política es, entonces, inherente a la democracia moderna, le da vida y forma. Thomas Paine, en contundente

---

\* Doctor en Filosofía de la Universitat de les Illes Balears, España y obtuvo el Diplôme d' Etudes Approfondies en Etudes de l'Amérique Latine, Paris III. Abogado por la Facultad de Derecho de la Universidad de Córdoba. Se desempeña como profesor en la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales y como investigador del Consejo de Investigaciones de la Universidad Nacional de Rosario. También es profesor en la Universidad Nacional del Litoral. Ha publicado libros y artículos referidos al autoritarismo militar, la democracia, la ciudadanía, y la representación.

1 Fue protagonista de la independencia norteamericana de 1776 y un participante y defensor de la Revolución francesa de 1789. Le tocó en suerte acumular la experiencia de dos revoluciones, de los dos acontecimientos políticos más importantes del Siglo XVIII.

oposición al sistema hereditario (las monarquías) que defendía Burke, estimaba abiertamente que “el sistema representativo es la invención del mundo moderno” (1990: 73). Desde luego, como tantos otros contemporáneos, alude a un régimen representativo y no a la democracia representativa. La representación lo envuelve todo, la vida pública y la vida privada. En la vida pública nos remite a la idea de un “gobierno representativo” que necesariamente supone una organización electoral. Esto nos conecta directamente con el universo de los partidos y el parlamento, dos instituciones hoy desacreditadas en las sociedades en las que estamos inmersas.

En el siglo XVIII, como definición abstracta, el derecho al sufragio es el presupuesto del ejercicio de otros derechos y libertades, el derecho de votar a los representantes es un derecho primordial por el que se protegen otros derechos (Paine, 1990:85). Al suprimir ese derecho, se reduce al hombre a la esclavitud, y ésta consiste en estar sujeto a la voluntad de otro, y quien no tiene un voto en la elección de representantes se encuentra en esa situación.

Desde el momento en que para la revolución francesa la soberanía reside en el pueblo la discusión giró en torno al mandato libre o mandato vinculante. Como es sabido, la resolución adoptada fue que la soberanía residía en la nación y no en los electores. Los elegidos no expresan la voluntad de sus electores, sino que ejercen una función libre. A partir de entonces, han corrido ríos de tinta acerca de la teoría de la representación y sus consecuencias.

Cuando la modernidad asocia la democracia a la idea de representación asoma en el orden colectivo un grave problema teórico-político y práctico: ¿quién es el propietario del poder?, ¿el poder reside en la comunidad política o en las instituciones representativas, o en ambas? Esas preguntas en realidad se refieren en otra: ¿quién manda?

En verdad, democracia y representación se unieron en la modernidad, y desde entonces esa relación ha sido problemática. La democracia ha sido definida, para una larga y gravitante tradición de pensamiento, como un gobierno de la minoría que ejerce su poder invocando el nombre de la mayoría. Precisamente, la delegación del poder autoriza a esa minoría a mandar, y ese derecho es



conferido por las elecciones. La legitimidad del poder democrático se halla en el principio electivo. Sin embargo, una de las tensiones que sacuden a la modernidad política es que proclama al pueblo como “soberano”, pero lo separa del poder de decisión que pasa a manos de una minoría. El resultado es un “pueblo soberano” despojado de poder.

Entre fines del siglo XIX y principios del XX la democracia política liberal organizó coherentemente la gestión pública del poder, en tanto la práctica representativa era progresivamente aceptada y ampliada por el sufragio universal, principalmente masculino. La democracia política, como sistema representativo, fue paulatinamente instalada. Con el paso del tiempo, las críticas a ese modelo aumentaron en intensidad por diversos motivos. Toda valoración que se realice de la democracia del siglo XX y del XXI estará condicionada por circunstancias espaciales y temporales, pues la construcción democrática hunde sus raíces en la experiencia histórica de cada nación.

En definitiva, se han vertido dos grandes tipos de críticas sobre la democracia liberal representativa. Por un lado, el anti-democratismo *revolucionario* y el antidemocratismo *reaccionario*. Ambas posiciones venidas en desgracia hace un tiempo, tienen en común su aversión por la democracia. En rigor, si se quiere terminar con la democracia hay que derribar el régimen electoral y eliminar la división de poderes. Precisamente, Carl Schmitt (1985) definía a la dictadura como la supresión de la división de poderes, distinguiéndola de otras nociones, como absolutismo, despotismo o tiranía. Si miramos la región, la impugnación a la democracia representativa efectuada por algunos líderes (Chávez, Morales, Correa, Ortega) no tuvo una intención revolucionaria a la vieja usanza, más allá del discurso retórico y del contenido de sus cartas constitucionales. Esa recusación fue diseñada más bien como una alternativa antineoliberal, aunque en Venezuela y Nicaragua se ha producido un deslizamiento hacia una “autocracia electiva”<sup>2</sup>. Por el otro, encontramos las *críticas democráticas* a la democracia,

---

2 La expresión la tomamos prestada de Bovero (2002).

con sus diferentes matices y versiones, que no pretenden infligirle un golpe mortal. En esta segunda posición, hay críticas que la interpelan desde una concepción realista, buscando mejorar la democracia tal “como es” y, otras, con enunciados normativos, efectúan críticas desde el “deber ser”.

Este trabajo plantea y sostiene un fondo conceptual nuevo en relación a la teoría tradicional de democracia, y es que ya no existe una sola forma de representación (ni de legitimidad), la establecida por el sufragio universal. Sin duda, ésta es la forma institucional que genera obediencia, legitima a la democracia y otorga visibilidad a la sociedad. No obstante, el concepto de representación se ha extendido y se proyecta en otras formas de expresión ciudadanas, que ejercen una función de representación. El principio de representación electoral ha perdido su monopolio frente a la informalización y a la virtualización de la política. En síntesis, la informalización y la virtualización de la política *amplían* el espacio público de la democracia con el entrelazamiento de nuevas formas de representación y de legitimidad.

La pregunta que vertebra y ordena nuestra perspectiva es ¿hasta qué punto los aspectos controvertidos de la democracia representativa ponen en cuestión sus enunciados fundadores, los principios de representación y legitimidad? El problema insalvable es que la idea de representación marca siempre una *distancia* entre gobernantes y gobernados. En otras palabras, la representación es un *instrumento de legitimación* de los gobernantes y de *institucionalización* de la distancia entre gobernantes y gobernados. De ahí, la paradoja de la representación: es un principio fundador de la democracia y, al mismo tiempo, su punto débil.

Ahora bien, el fundamento de la legitimidad reside en la soberanía del pueblo. La institución “pueblo” funda el concepto de legitimidad democrática. A partir de aquí se puede definir la legalidad como legitimidad. Ésta es el derecho de mandar, es la aceptación del poder del soberano. Pero la legitimidad depende también de la confianza y de las esperanzas de los ciudadanos con respecto a los actos y comportamientos de los gobernantes. Los representantes, en definitiva, deben crear esas condiciones para el

funcionamiento de la legitimidad, las que no pueden ser generadas por el mero procedimiento. La legitimidad, entonces, no se reduce sólo a legalidad, sino que refiere también al reconocimiento de los gobernados. He ahí otra paradoja de la democracia: la legalidad no puede funcionar exclusivamente como fundamento de la legitimidad.

¿Cómo opera la correspondencia entre las esferas de la representación y la legitimidad en el proceso democrático? Opera en un querer político público. La voluntad política común (sin la cual no se puede gobernar) se constituye en el interior del proceso de representación y halla su fuente de legitimidad en la soberanía del pueblo y en el consentimiento y acompañamiento de los ciudadanos. La voluntad política pública se debe a un proceso compartido entre el ejecutivo y el legislativo, en tanto el parlamento es un órgano de co-decisión. Decisión que no funciona en general como tal en la práctica institucional.

El artículo se organiza en cuatro apartados. El primero, introduce el tema de la representación en democracia y los planteos teóricos e interrogantes que orientan y sostienen la argumentación crítica para el debate, así como también los problemas actuales que desafían sus postulados tradicionales. El segundo punto discute los fundamentos de la democracia (principio de representación y legitimación) y las principales tendencias que señalan las mutaciones de la democracia representativa. En esta línea, un cambio fundamental es la ampliación del espacio público, a partir de nuevas formas de legitimidad y de representación, junto al surgimiento de líderes decisionistas que parecen renovar el rol histórico de los liderazgos y que refuerzan sustancialmente las funciones del ejecutivo. El apartado tercero pone énfasis en el análisis del sentido y significado de los cambios más trascendentes producidos en la institucionalidad democrática en la región con la finalidad de ilustrar, a modo de sustento empírico, el fondo conceptual planteado. Por último, con el título “En nombre del pueblo...” se retoma la paradoja de la representación para abrir interrogantes en torno a las nociones actuales de soberanía, pueblo, gobiernos populistas en sistemas democráticos y ahondar en las formas complejas que

adquirieron en América Latina. Se muestran los fuertes contrastes de las democracias de la región y cómo en ellas puede residir la reinención de la representación o su ocaso. La apuesta central para las transformaciones esperadas en torno a la democracia representativa recorre la línea del afianzamiento de los mecanismos de representación directa. En suma, invita a pensar sobre las prácticas colectivas (actividades de los movimientos sociales, asociaciones y grupos cívicos) que conforman la vida democrática, en la esfera pública civil.

## **La función del voto y la representación política**

A pesar de la naturaleza controvertida de la representación, ella nos advierte del poder electoral que detentan los ciudadanos, y que lo ejercen. Mantienen con el voto (por ejemplo, es muy notorio en la Argentina) una relación más orgánica con la política, y no tanto con los partidos. Las sociedades contemporáneas se emancipan cada vez más de las estructuras partidarias. En una época, como la actual, en la que impera la personalización de la política, la fragmentación de los partidos, las migraciones políticas que dan nacimiento a candidatos políticamente itinerantes (que ayer lo fueron de un partido, hoy de otro, y tal vez mañana de uno diferente), así como también de candidatos geográficamente itinerantes (dirigentes que pueden ser, indistintamente, candidatos en uno u otro distrito electoral, según sea la conveniencia política), los interrogantes que sobresalen en este paisaje político son: ¿qué votan los ciudadanos? ¿a quiénes votan? ¿votan programas o líderes de opinión contruidos por los medios, o votan por otros motivos?

En una primera interpretación se puede afirmar que las elecciones son un medio para establecer la democracia, pero no la democracia en sí misma. Para Pasquino (2013) una ley electoral es un mecanismo de transformación del número en nombres. Se trata, en los hechos, de una “regla de autorización”, de un dispositivo de elección de gobernantes que hay que analizar por oposición a

otros mecanismos del mismo tipo como los concursos públicos, y el sorteo, entre otros. Según el autor italiano, como el mandato imperativo está prohibido, sería abusivo convertir las elecciones competitivas, que caracterizan a nuestro sistema político, en algo equivalente a un referendo popular. En consecuencia, las elecciones son una forma de autorización “desde abajo”, constituyen una regla de asentimiento de los ciudadanos que carecen de poder en la definición de las políticas públicas.

Con el voto nace el principio de responsabilidad electoral, atribuible a la voluntad del ciudadano que lo involucra con su preferencia electoral en el sistema decisional y, a la vez, otorga legitimidad a los gobernantes. La legitimidad del poder democrático se halla, pues, en el principio electivo. Pero éste no es suficiente para definir a un gobierno como democrático, porque la legitimidad del poder proviene asimismo de la forma en que se ejerce. En palabras de Montesquieu (2007) “ningún poder ilimitado podría ser legítimo”. La legitimidad proviene del hecho de marcar límites y de compartir el poder con los demás. También, según ese autor, existen diversos “motivos de reconocimiento”, uno de ellos es la felicidad de los súbditos, pero si un príncipe se aleja de este propósito y pretende agobiarlos y oprimirlos cesa el “fundamento” de la obediencia (:255)<sup>3</sup>.

Desde luego, la función del voto simboliza algo más de lo que interpreta la concepción “schumpeteriana” de democracia, esto es crear gobierno, en la que de ninguna manera los electores fiscalizan a los gobernantes, a no ser que se nieguen a reelegirlos. Es por eso que el comportamiento cívico de los ciudadanos en muchos países responde más al hecho del ejercicio del sufragio que a la participación en las organizaciones partidarias. Los ciudadanos están más interesados en votar que participar en los partidos.

¿Cuál es la relación del ciudadano con sus representantes políticos? Elster (2013) nos recuerda que Jeremy Bentham apelaba a los ciudadanos de su época en su doble capacidad: como electores y como miembros del tribunal de la opinión pública. Un elector

---

3 Se trata de la Carta 104.

descontento por la actuación de su diputado podía sancionarlo votando en contra de su reelección. Este debate, en su proyección actual, alcanza una relevancia central en la teoría democrática, en cuanto se reclama la necesidad de renovar los postulados clásicos de la representación. La ausencia de rendición de cuentas y el concepto de *poder delegado*<sup>4</sup> erosionan las bases de los enunciados fundadores de la democracia representativa.

En torno a esta discusión, el punto crítico de la función de control reposa en la posibilidad de exigir responsabilidad política a los gobernantes. Tal responsabilidad existe cuando un determinado detentador del poder tiene que rendir cuentas a otro u otros (el electorado o los organismos de control) de la función que se le ha asignado. Precisamente, la función de control radica en la posibilidad de exigir responsabilidad política. Como sabemos, hay en la política representativa una delegación de la responsabilidad del momento decisional que establece una clara distinción entre gobernantes y gobernados. Cuando los ciudadanos con sus votos ceden poder transfieren igualmente responsabilidades. Pero esto no quiere decir que ellos deban desligarse de la responsabilidad del control del poder que han delegado. Sin control, el gobierno deja de responder y sin rendición de cuentas desaparece el componente democrático de la representación. Si los ciudadanos se des-responsabilizan de la tarea de control lo que se crea, entonces, es una relación de poder delegado. El acto de la delegación no exime de responsabilidad a los ciudadanos. Justamente, el poder delegado se instituye por la indolencia de los ciudadanos ante el destino de la comunidad en la que viven. En la figura del poder delegado quedan involucrados tanto los gobernantes como los ciudadanos.

En la democracia moderna se ha instituido la representación política sin mandato imperativo y sin revocación de los gobernantes, por eso emergen tensiones en la vida democrática, aunque en

---

4 La idea de poder delegado fue tratada en mi texto “Parecidos de familia. La democracia delegativa y el decisionismo democrático”, en Guillermo O’Donnell, Osvaldo Iazzetta, Hugo Quiroga (coordinadores) 2011.

el orden local o municipal se puedan aceptar sistemas de control que admitan la revocación de los elegidos. Lo que está en cuestión, entonces, es el principio de la soberanía popular porque no hay, prácticamente, ninguna decisión de los representantes que sea la expresión directa de la voluntad de los representados. La soberanía popular ha sido progresivamente vaciada de sentido por la superioridad del gobierno y la economía. La representación política termina siendo lo que es: una convención basada en el sufragio universal para seleccionar a los gobernantes, pero que al mismo tiempo asegura los vínculos sociales y traza el destino de la comunidad.

Los Estados latinoamericanos conocen hoy el período más extenso de democracia de su historia. La evolución de los acontecimientos políticos en América Latina ha sido vertiginosa en las últimas décadas; en los países del Este se vivió un situación similar luego del colapso de 1989 que transformó las estructuras de las antiguas repúblicas soviéticas. En la década del setenta se extendieron los golpes de Estado en el Cono Sur, y en 1980 ocho de las diez naciones sudamericanas estaban gobernadas por militares. Las únicas excepciones constituían Colombia y Venezuela. Diez años más tarde, en 1990, la situación se modificaba completamente: no quedaba en pie un sólo gobierno militar en Sudamérica. La era democrática asomaba en el horizonte de nuestros países como consecuencia del retiro de los militares a los cuarteles. La tendencia imperante exigió a los gobiernos legitimidad democrática, lo que dio lugar a un razonable optimismo sobre el futuro institucional del subcontinente. Pero los procesos políticos no son lineales, la historia de la región ha demostrado un recorrido institucional agitado cargado de avances y retrocesos. Aunque ese optimismo esté presente, no se puede desconocer que el principio de legitimidad democrática ha sido puesto a prueba en los años que siguieron a 1990 por un cuadro de complejidad y desafíos que vive la región.

Con razón ha señalado Alain Rouquié (2011) que las elecciones no hacen por sí solas a las democracias, también se necesita de Estado de derecho y el ejercicio regulado del poder. La valorización del acto electoral como un factor de cambio es uno de

los acontecimientos más destacados de los avances democráticos en América latina en los últimos años. Mientras se revaloriza el papel de las urnas y la importancia del voto democrático, al punto tal que emerge con mucha contundencia el poder electoral, hay un retroceso en las instituciones, principalmente las relacionadas con los órganos oficiales de deliberación y los partidos políticos. A ellos hay que sumar los altos niveles de corrupción en la cumbre del poder que perturba a los gobernantes de muchos de los países de la región. Esta grave situación cuestiona los fundamentos de la democracia, el principio de representación y la división de poderes.

## Mutaciones del presente

Como se puede apreciar, la palabra democracia nos interpela en cada debate, y nos reenvía a su propia historia que no es lineal, y exige permanente innovación. La democracia contemporánea, cualquiera sea su adjetivo, alude a la organización política y social de un orden colectivo, a las relaciones de poder que se entablan entre gobernantes y gobernados de una manera determinada, en sociedades que han devenido mucho más complejas y plurales que aquellas que fueron enmarcadas en la teoría clásica de la democracia. Esta interpelación no puede prescindir de las implicaciones gubernativas pero, en rigor, es con la comunidad de ciudadanos con quien más debe revisar sus relaciones.

La democracia contemporánea se extiende y ya no queda encerrada en su formato liberal de *representación territorial* y *ciudadanía electoral*. El mecanismo electoral le queda chico a la democracia representativa. De ahí que se hace un tanto difícil conocer, como se dijo, el significado actual de la palabra democracia. Ilustremos con la opinión de la literatura. Con referencia específica a los Estados que se han puesto al servicio de la economía, y que quedan al margen de todo control político, Todorov (2012) nos dice que lo único que nos queda de democracia es el nombre, porque ya no es el pueblo el que detenta el poder. Desde una posición más radical, Hermet (2008) sostiene, en un contexto de festejos llamados



“Primavera de la democracia”, organizados por la Municipalidad de París, que la palabra *democracia* no quiere decir nada en sí misma. Se trata simplemente de un término que había que repetir y cuanto más, mejor. Más bien habría que hablar, del “invierno de la democracia”, título que lleva su obra.

¿Cuáles son las principales tendencias que señalan las mutaciones de la democracia representativa? Un cambio fundamental es la ampliación del espacio público a partir de las nuevas formas de legitimidad y representación, junto al surgimiento de líderes decisionistas que refuerzan sustancialmente las funciones del ejecutivo. Se podría afirmar que hay una renovación del rol histórico de los liderazgos.

Se visualiza, para comenzar, un cambio en las condiciones de funcionamiento de la democracia a través de la superioridad del ejecutivo sobre el parlamento y la justicia. Vivimos en la era del gobierno del ejecutivo<sup>5</sup>. El declive de los partidos o la fragmentación de los sistemas partidarios es un dato real de las sociedades contemporáneas. Este proceso de desintegración deja las puertas abiertas a la ambición de los poderes personales.

En estas circunstancias, la política se ha concentrado en la esfera del poder estatal, en una sola mano, que la convierte en arbitraria y abusiva, y da cuenta del hecho vital del liderazgo personalista. Nos referimos a la “política” del poder estatal, a un poder estatal discrecional. Por otra parte, hay un uso muy personalizado de la política. Desde el Estado, desde la política del poder estatal, se organizan grupos de poder que actúan como partidos cuando en realidad no lo son. Esos grupos se apropian del poder estatal para disponer de los recursos del Estado. Son fracciones que, aunque ganen elecciones, se mueven por intereses adversos a la comunidad. La corrupción en la cumbre es un buen ejemplo de esta afirmación.

---

5 Por ejemplo, en un discurso sobre el Estado de la Unión ante las dos cámaras legislativas, el presidente Barack Obama puntualizó su decisión de apelar a los decretos en el caso de que el Congreso siga sin acompañarlo. Véase *La Nación*, 2014, 29 de enero.

Si aceptamos la existencia de una legitimidad de procedimiento y de una legitimidad de apoyo o de gobierno, quizá se podría hablar de una tercera forma de legitimidad que provisoriamente vamos a denominar legitimidad de la *opinión pública*, sin que ello implique la existencia de una sola opinión. Lo que prevalece es la confrontación de opiniones. Ella está asociada al nuevo escenario de lo público (incluso, a un espacio público transnacional), a la creciente expansión de los medios de comunicación e interacción masivos, a los medios electrónicos (redes sociales como *facebook*, *twitter*, etc.), a los nuevos tipos de liderazgos, a la crisis de los partidos, y a la dilución de las identidades políticas de masa. El principio que la informa es el “público”, por eso es una legitimidad más volátil, una especie de legitimidad intermitente. Si la opinión es creencia y representación (Tenzer, 2007: 72), la legitimidad de los gobiernos depende también del tribunal de la opinión. La opinión, puesta en palabras, imágenes, signos, expresa –aún en el anonimato– la independencia de segmentos importantes de la sociedad en relación con los poderes.

Esta nueva realidad resignifica, en parte, las condiciones de la legitimidad tradicional. La idea de pueblo como subjetividad libre, que se realiza mediante la voluntad general, parece hoy desplazarse en parte hacia otro término abstracto e inasible, la opinión pública. Aunque se siga invocando a la soberanía popular, se habla en la actualidad de gobiernos de opinión. La legitimidad de la opinión pública no hace referencia ni al principio de legalidad (legitimidad electoral) ni al de eficacia (legitimidad de gobierno), que tienen que ver con el ámbito gubernamental, con las reglas de procedimiento electoral y con las políticas públicas, sino a un conjunto de opiniones efímeras, que no se constituyen en foros, asambleas, asociaciones múltiples. Aquí hacemos referencia al anonimato de la opinión pública, que no habla en primera persona, sino en tercera (Derrida, 1992: 85-101).

Como dijimos, ya no existe una sola forma de representación, la establecida por el sufragio universal. Sin duda, ésta es la forma institucional que genera obediencia, legítima a la democracia, y otorga visibilidad a la sociedad. No obstante, el concepto de

representación se ha extendido y se proyecta en otras formas de expresión ciudadanas, que ejercen una función de representación. Son modalidades informales (asociaciones cívicas diversas, movimientos sociales, movimientos piqueteros), que dan muestra de su distancia de las representaciones instituidas (los partidos tradicionales, los sindicatos). Por consiguiente, la política se ha informalizado.

El rol de las nuevas tecnologías de la comunicación, Internet y la telefonía móvil, y el poder de la opinión pública replantean la discusión sobre los principios y valores de la democracia liberal, sobre sus fundamentos, y no sólo sobre su desempeño. La sociedad se presenta cada vez más libre y emancipada de la representación partidaria. El centro de gravedad de la vida política se modifica: los partidos y el parlamento deberán renovar sus capacidades y funciones si pretenden adaptarse a los nuevos tiempos.

Acontece también una *virtualización* de la política a partir de una “revolución comunicacional”, que ha redefinido las fronteras del espacio público. Con el aporte de Internet y la telefonía móvil estamos ante una pregunta y una discusión abierta. Por el nuevo régimen de comunicación electrónica no estamos ya donde creíamos estar; la noción de tiempo y espacio es otra. Asoma en el paisaje político una autonomía expresiva de los ciudadanos, en el marco de una vigilancia participante, como una manera de autorrepresentación democrática. A modo de ilustración recordemos las protestas masivas del 13 de septiembre y del 8 de octubre de 2012, organizadas a través de las redes virtuales, sin mediaciones partidarias o sindicales, ni líderes políticos, que reunieron miles de personas en Buenos Aires, y en las principales ciudades del país. Hoy los ciudadanos pueden prescindir de los partidos, y éstos no son ya la única instancia para entrar en la política.

Finalmente, la globalización pone en crisis dos categorías centrales de todo sistema político, el Estado moderno y la democracia representativa. El Estado nacional y los parlamentos han dejado de ser los grandes centros de decisión frente al poder de los organismos multilaterales de crédito, los organismos supranacionales, y los poderes fácticos. En la época de la globalización, bajo el imperio del poder financiero desregulado y desterritorializado, el control

democrático es sin duda débil. Hoy no se pone en cuestión que la democracia está ligada al capitalismo, al mismo tiempo que se diferencia de él (Lefort, citado por Bensaïd, 2010:29) y que la vida social está moldeada por el capitalismo (Lefort, 2011).

El problema es que la democracia y el capitalismo establecen diferentes sistemas de poder, basados en valores opuestos: la igualdad y la ganancia. Sin embargo, han podido convivir. El capitalismo genera desigualdades que la democracia, como fuerza igualadora, debe corregir. Este viejo problema, que dio lugar –anclado en el marco del Estado nacional– a una tradicional forma de relación entre economía y política, sufre hoy el desafío de un sistema de producción integrado a nivel internacional. La globalización del capitalismo pone en entredicho el rol tradicional del Estado y la política y, por ende, el papel de la democracia como lugar de convergencia entre igualdad y libertad. La pregunta es: ¿cuál es el espacio de poder que conservan las democracias nacionales en este proceso de globalización económica?

## **Las nuevas formas democráticas en América latina**

Los cambios más trascendentes en la institucionalidad democrática de América Latina, que conformaron rupturas constituyentes, se efectuaron en Venezuela, Bolivia y Ecuador. Fueron transformaciones en los sistemas políticos y económicos, en las estructuras de participación y organización que se articulan en la sociedad civil. Más allá de lo complicado de las reformas, el proceso constituyente en esos países fue altamente participativo. En Venezuela se impuso el lema “El socialismo del siglo XXI” y en Ecuador la “Revolución ciudadana”. No obstante los avances, el nuevo constitucionalismo latinoamericano ha conservado una matriz hiperpresidencialista y de poder concentrado. La tendencia a la reelección presidencial indefinida se impuso en Venezuela, Bolivia y Ecuador, lo que constituye un punto de fractura con la república. Precisamente fueron los tres países que iniciaron el constitucionalismo de “tercera generación” (Pisarello, 2014).

En un contexto económico mundial favorable para la región, sobre todo en los albores del siglo XXI, se refuerza un dato histórico fundamental en la realidad política de los países latinoamericanos: la democracia electoral ha encontrado consenso en todos ellos. Con todos sus contrastes, matices y déficit, es un hecho novedoso y alentador para América Latina que el proyecto democrático, basado en el sufragio universal y la competencia política, sea el modo de vida elegido por gobernantes y gobernados, luego de una historia repetida de fracasos y de largos períodos de discontinuidad institucional. Los avances en la cultura política expresan en el entendimiento colectivo de que un poder democrático (legal y legítimo) se instituye a través de la elección de los gobernantes por los gobernados.

Con sus altibajos, se ha resuelto el conflicto primordial de toda sociedad, la sucesión del poder en términos pacíficos. Es cierto que los desafíos son gigantescos cuando hay que enfrentar niveles muy altos de pobreza, exclusión, discriminación (muchos de ellos generados en el marco de la vida democrática), y formas muy devaluadas del Estado de derecho. Las contiendas más hostiles a esa regulación pacífica son las que derivan del propio orden político, sobre todo cuando los hombres se pronuncian a favor o en contra de la democracia. En efecto, la primera controversia que divide a las democracias inestables como las nuestras es la referida al traspaso del poder político. La historia latinoamericana fue tumultuosa en este sentido.

Bajo ese telón de fondo, se ha señalado de manera reiterada el ascenso de la izquierda en la región, principalmente en el Cono Sur. La noticia principal ha sido, pues, el denominado “giro a la izquierda” de varios de sus gobernantes: Hugo Chávez, en Venezuela; Evo Morales en Bolivia; Luis Ignacio Lula da Silva y Dilma Rousseff, en Brasil; Tabaré Vázquez y José Mujica, en Uruguay; Ricardo Lagos y Michelle Bachelet, en Chile, Néstor Kirchner y Cristina Kirchner, en Argentina; Fernando Lugo, en Paraguay; Rafael Correa, en Ecuador; Daniel Ortega, en Nicaragua; Mauricio Funes, en El Salvador.

A grandes rasgos, lo que se descubre en ese amplio espectro ideológico son experiencias diferentes y concepciones dispares

acerca del modo de entender lo que puede ser una alternativa de izquierda. El nacimiento de una nueva izquierda (o progresismo para algunos) no ha dado lugar a un *sujeto político-ideológico de izquierda alternativo* (o, para usar un término en desuso, a un *sujeto histórico*), ni a un recambio utópico, tras la caída del Muro de Berlín, a pesar de las reorientaciones progresistas de algunos de los gobernantes latinoamericanos.

En rigor, la diversidad ideológica y política distingue hoy a América latina, gobernada por líderes que se reconocen como integrantes de familias políticas diversas: de izquierda, de derecha, de centro. Lo significativo de este proceso es que el continente ha ingresado en el universo del juego electoral que implica la idea de igualdad política, la competencia pacífica por el poder, y la constitución de un mapa pluralista, sin olvidar del golpe de estado contra Manuel Zelaya, presidente de Honduras, en junio de 2009.

Existen, al menos, dos maneras (complementarias) de presentar la cuestión sobre el posible giro a la izquierda de los gobiernos latinoamericanos. La primera, ha sido destacada por Alain Rouquié en una entrevista en la que se le preguntaba<sup>6</sup>: “¿Qué tipo de izquierda es la que está gobernando nuestros países”? Su respuesta fue: “Es cierto que hay muchos presidentes con un perfil de izquierda o centroizquierda, pero yo no veo muchos gobiernos de izquierda”; y enseguida agregaba: “Pero cuando se habla de un giro a la izquierda, que no lo hubo en México ni en Colombia, hay que ver más allá de los presidentes”. La segunda, se refiere al contenido y alcance de las políticas públicas de izquierda, connotadas por el “estatismo”, lo que implica analizar si las mismas han superado los intentos de redistribución compensatoria, propuestos por una vieja izquierda reformista.

El interrogante, entonces, que nos atrapa e inquieta es sobre lo que se entiende hoy por gobiernos de izquierda en Latinoamérica, cuando ha quedado atrás el proyecto de conquista revolucionaria

---

6 Alain Rouquié, “Por primera vez en décadas, la Argentina es hoy un país normal”, entrevista realiza por Fabián Bosoer, *Clarín*, 12/11/2006.

del Estado y destrucción del capitalismo. Sin duda, la pregunta excede a las izquierdas de nuestra región; ella remite a una crisis de ideas y a una crisis de proyecto de la izquierda en el mundo que no logra formular una alternativa a las transformaciones producidas en el orden político, económico y cultural de nuestras sociedades, por el diseño hegemónico del liberalismo económico (denominado comúnmente, y así lo utilizaremos, neoliberalismo). Si miramos el caso de Grecia con la llegada de Syriza (Coalición de la Izquierda Radical) se nota que es la expresión de un descontento ciudadano generalizado, que reagrupa en su interior a partidos y movimientos de diferentes ideologías, con experiencias y tradiciones diversas. La agrupación Podemos en España amenaza al viejo sistema partidista. Nuevos líderes y fuerzas políticas emergentes ocupan el espacio vacante que dejó la fallida socialdemocracia. El ascenso de una nueva izquierda, con rasgos más asamblearios, podría extenderse a Italia y Portugal.

Con posterioridad a los estragos sociales del neoliberalismo, y a la deslegitimación de la clase política, en América Latina se generó un significativo movimiento de reformas constitucionales, que culminó, según los casos, con la incorporación en las Cartas Magnas de los derechos sociales, económicos, culturales, de los derechos humanos, del medio ambiente, de la igualdad de género, de cabildos abiertos, consultas populares, del reconocimiento de derechos y de las autonomías de los pueblos originarios<sup>7</sup>. Los procesos constituyentes denominados de tercera generación expresaron, como lo subraya Pisarello, un rechazo a las políticas neoliberales, la emergencia de un poder constituyente democrático, popular, que había quedado marginado de la política hegemónica y que exigía repensar formas diferentes de decidir en las instituciones y más allá de ellas, y a la necesidad de dar nuevas respuestas a los cambios civilizatorios que traía consigo el nuevo siglo.

---

7 Para un estudio comparado del constitucionalismo en la región remito a Roberto Gargarella, *La sala de máquinas de la Constitución. Dos siglos de constitucionalismo en América Latina (1810-2010)*, Kat, Buenos Aires, 2014.

## En el nombre del pueblo...

Retomemos la paradoja de la representación con algunos interrogantes: ¿El régimen electoral es sinónimo de libertad?, ¿cuál es el poder de los electores sobre los que gobiernan en su nombre y autoridad? ¿las elecciones nos dan una idea más o menos exacta de lo que piensa el pueblo? ¿cómo el pueblo puede ser soberano y súbdito a la vez? Ello nos pone frente a la difícil tarea de repensar la democracia y los “gobiernos populistas”. Ante todo, porque el principio de representación se encuentra en el corazón de la teoría democrática.

El concepto “pueblo”, la idea de soberanía popular, ha sido puesto a prueba. Precisamente, la soberanía es de esencia representativa. ¿Quién es el pueblo? Según el significado que se le otorgue al vocablo pueblo, cambia el concepto de democracia. Pero el concepto “pueblo” puede ser también un concepto vacío, un término a llenar. Sin duda que el pueblo, socialmente heterogéneo no pertenece al cuerpo político, a los gobernantes que actúan en su representación. Hoy los ciudadanos, o buena parte de ellos, han dejado de reconocerse en los representantes políticos, el diputado, el senador es algo distinto del ciudadano, prevalece un déficit de mediación entre el nivel del individuo y el del Estado. El espacio público se ha ampliado y ya no se reduce a los canales tradicionales de participación ciudadana: parlamento, partidos, comicios. No se agota con el sistema de votación. La construcción de un espacio público común, ampliado, es la condición de realización de la democracia. En otras palabras, la democracia es un proceso de ampliación de la esfera pública.

En la actualidad, el sustantivo “pueblo” es un término neutro como tantos vocablos del léxico político (Badiou, 2014). En cambio, el adjetivo “popular” está más cargado de connotaciones, es más activo. Es suficiente, dice Badiou, con ver lo que significan las expresiones de “comité popular”, “movimiento popular”, “tribunal popular”, “frente popular”, “ejército popular de liberación”. En su enfoque, en las democracias parlamentarias el “pueblo” se ha convertido en una categoría del derecho de Estado. A través del



simulacro político del voto, el “pueblo”, integrado por una infinidad de átomos humanos, confiere una ficción de legitimidad a los representantes electos. Es la “soberanía del pueblo”, la de una multiplicidad inerte y atomizada de opiniones, que no constituye ningún verdadero sujeto político (:10-13).

Recordemos que, para Lefort, las revoluciones políticas que marcaron el comienzo de la modernidad, lo hicieron a través del asesinato del Rey, cuyo cuerpo encarnaba la identidad de la sociedad. Por tanto, la modernidad es la “desencarnación” de la sociedad, y aunque sea erradicada la figura del Rey, el lugar por él ocupado no desaparece, queda como “lugar vacío”, vale decir, hay una falta de identidad de la sociedad consigo misma. De todas maneras, en Lefort, el lugar del poder no se encuentra completamente vacío, la legitimidad del poder en una democracia proviene del pueblo, pero la pregunta es: ¿quién puede hablar en nombre del pueblo? Como no hay certeza acerca de quién es el verdadero vocero, en la democracia moderna, el poder será siempre un lugar vacío. De ahí deriva que la distinción entre lo simbólico y lo real se encuentra tácitamente reconocida.

En las controversias teóricas actuales no sólo se define a la democracia como “gobierno del pueblo”, sino también como “gobierno del público”. La discusión sobre los modelos de democracia está abierta. Frente a los temores de una “democracia plebiscitaria” y frente a los límites de una “democracia representativa” han aparecido otros adjetivos que acompañan al sustantivo democracia: democracia participativa, democracia social, democracia deliberativa, etcétera. Emerge también la idea una “democracia continúa” como el resultado del flujo de las comunicaciones y del diálogo, en la perspectiva concreta de un “gobierno por discusión”. Para sus promotores, la democracia continúa otorga a cada ciudadano la posibilidad de participar en todo momento en el proceso político, a través de la comunicación en red (*Facebook*, *Twitter*), que constituyen cadenas de mensajes. La comunicación en red se incrementa sobre la posibilidad de un contacto continuo entre los ciudadanos y entre ellos y los líderes políticos.

Más allá de la retórica del pueblo, lo que se puede constatar en los gobiernos populistas de la región (principalmente en Venezuela, Ecuador y Bolivia) es que la decisión soberana es competencia del líder. Con este hilo conceptual, O' Donnell (2011) resalta la función del líder delegativo y el carácter extremadamente mayoritario de la democracia delegativa. El líder delegativo aparece como “todopoderoso”, que se cree y se presenta como un “salvador de la patria”, y reclama que lo dejen gobernar sin trabas. Este líder busca subordinar al Congreso y al poder judicial, y erosiona cualquier forma de control de las democracias representativas. Exige de sus seguidores (ministros, legisladores, gobernadores) lealtad y obediencia absolutas, manejándose además con “relaciones informales” que revelan una falta de transparencia y el aumento de sus poderes discrecionales. De este modo, el campo político se escinde entre amigos y enemigos y la teoría de la conspiración está siempre presente.

El líder delegativo (o líder decisionista, en mi terminología) se asume, en fin, como un jefe que encarna personalmente los destinos de la nación, que representa exclusivamente la soberanía popular, sin tener en cuenta que el contrato constitucional y los derechos fundamentales son otra fuente de legitimidad del poder político. Emerge una tensión entre un líder carismático que lo “puede todo” y el principio de soberanía popular, fundamento de la legitimidad democrática. En los países en los que domina el populismo, la democracia plesbiscitaria o mayoritaria (basadas en un líder fuerte) puede convertirse en un verdadero problema, como ser, el caso de Venezuela, que se ha desplazado hacia una “autocracia electiva”. La soberanía popular es subrogada (sustituida) por el líder decisionista o plebiscitario y, por ende, hay ausencia de control (horizontal/vertical), y de rendición de cuentas. Las mayorías aclaman al líder y aprueban sus decisiones, mientras el parlamento muestra su docilidad.

En principio, no hay una incompatibilidad entre un liderazgo carismático y una democracia liberal, si existen las condiciones propias de libre competencia. Pero si la soberanía popular sólo se expresa por delegación plena estamos ante un problema. En esa

concepción liberal, la soberanía popular está necesariamente ligada al principio de representación. En otras palabras, la legitimidad democrática, o el principio de soberanía del pueblo, se encarna en el voto (en tanto derecho político) y en la representación. Si bien la idea de representación reviste un carácter político, no existe en ella el mandato imperativo, esto es, la posibilidad de revocar los mandatos. El pueblo elige, pero no gobierna. ¿Ocaso o reinención de la representación? La experiencia histórica dará la última palabra. Entretanto, quizá la solución haya que encontrarla en el perfeccionamiento del sistema representativo, en los mecanismos de democracia directa, en el referéndum, la iniciativa, las consultas populares, los cabildos, las asambleas públicas, el sorteo político<sup>8</sup>. Se trataría de atenuar, en lo posible, la rigidez de la representación.

Es aquí donde los actuales sistemas de control se ponen a prueba. En los hechos las funciones de deliberación y decisión se reducen a un cuerpo limitado de representantes. La representación como ficción alcanza su plena funcionalidad. Si los ciudadanos se desresponsabilizan de la tarea de control lo que se crea, entonces, es una *relación de poder delegado*. El acto de delegación no exime de responsabilidad a los ciudadanos. Justamente, el poder delegado se instituye por la indolencia de los ciudadanos ante el destino de la comunidad en la que viven. La responsabilidad de los representantes supone también la demanda de los electores de rendir cuentas.

No bastó con la renovación de la democracia en América latina, ni con los procesos constituyentes de tercera generación para lograr la anhelada autodeterminación del ciudadano sobre sus propios

---

8 El sorteo político alude, en oposición a las elecciones, en algunas democracias contemporáneas (como por ejemplo: en Islandia, en Gran Bretaña, en Estados Unidos, en la ciudad griega de Maroussi, en el gobierno de British Columbia Canadá, en los Países Bajos, en Ontario, etc.) a la toma de decisiones por ciudadanos seleccionados *aleatoriamente* mediante sorteo. Para el caso de América Latina, se puede consultar André-Noël Roth Deubel 2013 “Democracia participativa en América Latina: el uso del sorteo como dispositivo democrático para una gobernanza post-estatal”, *Reforma y Democracia*, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, Caracas, Venezuela, Núm. 56, junio.

asuntos. El poder centralizado no cede competencia hacia abajo, hacia el pueblo. Tampoco se pudo reducir la pobreza<sup>9</sup> y el malestar social. La desaceleración económica en la región, los escándalos de corrupción (Venezuela, Brasil, Chile, Argentina, entre otros), junto al incremento del narcotráfico y el crimen organizado, muestran las sombras y los riesgos de una estrategia programática progresista. Así, dos datos fuertes de la realidad política: la personalización del poder no cesa (no se fijan reglas de sucesión de ciertos líderes) y la crisis económica que obliga a ciertos países, como Brasil, a aplicar las recetas de los grandes poderes financieros.

Nos preocupa la democracia en el mundo real. En un contexto histórico muy singular, atravesado por extraordinarias mutaciones, políticas, sociales y culturales, el desafío sigue siendo la construcción de una democracia realmente igualitaria, en la que se encarne tanto los derechos colectivos como los individuales. Sin ninguna otra pretensión, y frente a la complejidad del tema en cuestión, quisiéramos agregar que las democracias latinoamericanas, como cualquier otra, están emplazadas en un vasto campo de tensiones, y es lo que nos permite afirmar que no hay una disociación entre sus fundamentos (los principios de representación y legitimidad) y su desempeño político. Nuestras democracias son modestas, y de fuertes contrastes. La transgresión de las formas institucionales, las débiles competencias estatales, y las deudas sociales de larga data permanecen como sus grandes retos. La democracia es “experiencia e historia” (Gauchet: 1995: 22), ella se desarrolla y transforma en el tiempo, es más que un régimen político, es una práctica colectiva. No hay democracia si no está acompañada de una vida democrática. El término vida democrática designa un concepto más amplio que el de instituciones y actividad electoral. Remite a la idea de que la democracia se vive también desde lo cotidiano, desde el hacer democrático de todos los días, sin que haya que perder de vista los procedimientos.

---

9 Según el *Panorama Social 2014 de América Latina* de la CEPAL, la pobreza no descendió en los últimos tres años, que ha oscilado en torno al 28% de la población total en 2012, 2013 y 2014.

## Bibliografía

- Badiou, Alain 2014 “Veinticuatro notas sobre los usos de la palabra “Pueblo””, en AAVV, *¿Qué es un pueblo?*, Buenos Aires: Eterna Cadencia Editora.
- Benhabib, Seyla 2006 *Las reivindicaciones de la cultura. Igualdad y diversidad en la era global*, Buenos Aires: Katz.
- Bovero, Michelangelo 2002 *Una gramática de la democracia. Contra el gobierno de los peores*, Madrid: Trotta.
- CEPAL (2014), *Panorama Social de América Latina*.
- Cheresky, Isidoro (compilador) 2011 *Ciudadanía y legitimidad democrática en América Latina*, CLACSO, Buenos Aires: Prometeo.
- Cheresky, Isidoro (compilador) 2012 *¿Qué democracia en América Latina?*, CLACSO, Buenos Aires: Prometeo.
- de la Torre, Carlos y Peruzzotti, Enrique (editores) 2008 *El retorno del pueblo. Populismo y nuevas democracias en América Latina*, Quito: FLACSO, Sede Ecuador.
- Derrida, Jacques 1992 *El otro cabo. La democracia, para otro día*, Barcelona: Ediciones del Serbal.
- Elster, Jon 2013 “Analyse néo-bemthamienne des élections et des assemblées elues”, en Jon Elster y Arnaud Le Pillouer, *À quoi servent les élections*, Paris: PUF.
- Gargarella, Roberto 2014 *La sala de máquinas de la Constitución. Dos siglos de constitucionalismo en América Latina (1810-2010)*, Buenos Aires: Katz Editores.
- Gauchet, Marcel 1995 *La Révolutions des pouvoirs. La souveraineté, le peuple et la représentation 1789-1799*, Paris: Gallimard.
- Hermet, Guy 2008 *El invierno de la democracia, Auge y decadencia del gobierno del pueblo*, Barcelona: Los libros del Lince.
- Lefort, Claude 2011 *Democracia y representación*, Buenos Aires: Prometeo.
- Lefort, Claude 2013 *La complicación. Retorno sobre el comunismo*, Buenos Aires: Prometeo.
- Montesquieu 2007 *Cartas persas*, Buenos Aires: Losada.

- O' Donnell, Guillermo, Iazzetta, Osvaldo, Quiroga, Hugo (coordinadores) 2011 *Democracia Delegativa*, Buenos Aires: Prometeo.
- Paine, Thomas 1986 *Los derechos del hombre*, México: FCE.
- Paine, Thomas 1990 *El sentido común y otros escritos*, Madrid: Tecnos.
- Pasquino, Pasquale 2013 “Nature el limites du principe de majorité”, en Jon Elster y Arnaud Le Pillouer, *À quoi servent les élections*, Paris: PUF.
- Pisarello, Gerardo 2014 *Procesos constituyentes. Caminos para la ruptura democrática*, Madrid: Trotta.
- Rothdeubel, André-Noël 2013 “Democracia participativa en América Latina: el uso del sorteo como dispositivo democrático para una gobernanza post-estatal” en CLAD 2013 ra el Desarrollo, Núm. 56, junio.
- Rouquié, Alain 2011, *A la sombra de las dictaduras. La democracia en América latina*, Buenos Aires: FCE.
- Schmitt, Carl 1985 *La dictadura*, Madrid: Alianza.
- Tenzer, Nicolas 2007 *Pour une nouvelle philosophie politique*, Paris: PUF.
- Todorov, Tzvetan 2012 *Los enemigos íntimos de la democracia*, Buenos Aires: Galaxia Gutenberg.
- Urbinati, Nadia 2006 “O que torna a representação democrática”, en *Lua Nova* Núm. 67, Sao Paulo.
- Zarka, Yves Charles 2004 *Figuras del poder. Estudios de filosofía política*, Madrid: Biblioteca Nueva.